



Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Unidad de Posgrado

**El delito de financiamiento ilegal de partidos
políticos**

TESIS

Para optar el Grado Académico de Doctor en Derecho
y Ciencia Política

AUTOR

Marcial Eloy PAUCAR CHAPPA

ASESOR

Dr. Víctor Roberto PRADO SALDARRIAGA

Lima, Perú

2021



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Paucar, M. (2021). *El delito de financiamiento ilegal de partidos políticos*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Hoja de metadatos complementarios

Código ORCID del autor	0000-0003-3908-2042
DNI o pasaporte del autor	DNI N° 41318295
Código ORCID del asesor	0000-0003-1164-1981
DNI o pasaporte del asesor	DNI N° 06054489
Grupo de investigación	“—”
Agencia financiadora	“—”
Ubicación geográfica donde se desarrolló la investigación	<p>Lima</p> <p>Coordenadas geográficas de Lima, Perú, en grados y minutos decimales:</p> <ul style="list-style-type: none">- Longitud: 077°07'69.3"- Latitud: S12°07'00.8"
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2016 a 2021
Disciplinas OCDE	<p>Derecho Penal</p> <p>https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.02</p>



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

UNIDAD DE POST GRADO

ACTA DE EXAMEN DE GRADO DE DOCTOR EN DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

En la ciudad de Lima, a los veinte días del mes de enero del año dos mil veintiuno, siendo las diecisiete horas, bajo la Presidencia del Dr. Germán Small Arana, con la asistencia de los Profesores: Dr. Víctor Roberto Prado Saldarriaga, Dr. José Francisco Urquiza Olachea, Dr. Silfredo Jorge Hugo Vizcardo, Dr. Raúl Belealdo Pariona Arana, y el postulante al Grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política, **Mg. Marcial Eloy PAUCAR CHAPPA**, procedió a hacer la exposición y defensa pública virtual de su tesis titulada “**EL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS**”.

Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:

Aprobado con calificación de excelente con la nota de veinte (20)

A continuación, el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Doctor en Derecho y Ciencia Política al **Mg. Marcial Eloy PAUCAR CHAPPA**.

Se extiende la presente Acta en dos originales y siendo las dieciocho horas con cincuenta y cinco minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación virtual.

Dr. Germán SMALL ARANA

Presidente

Profesor Principal

Dr. Víctor Roberto PRADO SALDARRIAGA

Asesor

Profesor Principal

Dr. José Francisco URQUIZA OLACHEA

Jurado Informante

Profesor Principal

Dr. Silfredo Jorge HUGO VIZCARDO

Miembro

Profesor Principal

Dr. Raúl Belealdo PARIONA ARANA

Jurado Informante

Profesor Asociado

A la “Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM)”
-mi primer y gran amor académico-;

Al “Poder Judicial – Corte Suprema de Justicia de la República”
-primer hogar que me permitió escoger la justicia antes que la ley-;

A la “Ciudad de Lima”
-a su Historia, a sus Tradiciones Peruanas, a la tierra que me vio nacer;

A la Facultad de Derecho de la UNMSM
*-a sus abnegados funcionarios,
eminentes catedráticos
e impetuosos compañeros de investigación-;*

*y, de manera altísimamente especial
a mi maestro,*

el Prof. Dr. h. c. mult., D. **VÍCTOR ROBERTO PRADO
SALDARRIAGA,**

*-además de mi Director de Tesis, una amistad sincera y espontánea
que llevo en mi corazón con gratitud incansable y eterna-;*

agradezco por esta investigación.

ÍNDICE

MARCO METODOLÓGICO.....	13
1. Delimitación del tema	13
1.1. ¿Por qué el tema es relevante?	13
2. Planteamiento del Problema.....	13
2.1. Descripción de la situación problemática	14
2.2. Formulación del Planteamiento del Problema.....	18
2.3. Sistematización del Problema de Investigación	19
3. Objetivos	20
3.1. Objetivos Generales	20
3.2. Objetivos Específicos	20
4. Justificación	21
4.1. Justificación teórica	22
4.2. Justificación práctica.....	22
5. Hipótesis.....	23
5.1. Hipótesis principal	23
5.2. Hipótesis secundarias.....	23
6. Tipo de investigación	25
7. Métodos de investigación	26
8. Técnicas de investigación.....	26
CAPÍTULO 1: FENOMENOLOGÍA Y VINCULACIÓN ENTRE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES Y EL PODER POLÍTICO	29
1. Concepto de organizaciones criminales.	29
2. Tipologías de organizaciones criminales	30

2.1. Tipología 1: Jerarquía estándar	32
2.2. Tipología 2: Jerarquía regional	34
2.3. Tipología 3: Agrupación Jerarquía	37
2.4. Tipología 4: Grupo central	38
2.5. Tipología 5: Red criminal	41
3. Ámbitos de desarrollo de las organizaciones criminales	43
3.1. Poder económico.....	44
3.2. Poder tecnológico	45
3.3. Poder político.....	45
4. La narcopolítica	54
4.1. Concepto	54
4.2. Características.....	56
4.3. La criminalidad organizada de tráfico ilícito de drogas.....	57
4.4. La corrupción en el tráfico ilícito de drogas	57
5. La corrupción política.....	57
5.1. Concepto	58
5.2. Características.....	59
5.3. Límites entre responsabilidad política y penal	61
5.4. Doctrina de las “puertas giratorias”	62
5.5. Doctrina de la “triple puerta giratoria”	64
6. Conclusiones preliminares.....	65
CAPÍTULO 2: LA AUTONOMÍA DEL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS	68
1. Las formas de criminalidad que financian ilegalmente partidos políticos	69
2. Fundamentos para establecer su autonomía respecto a los delitos- fuente.	73

2.1. Adelantamiento y extensión de la barrera punitiva.....	73
2.2. Los sistemas de prevención	74
3. Tipos de autonomía del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos	77
3.1. Autonomía sustantiva	77
3.2. Autonomía procesal.....	78
4. Autonomía respecto al derecho administrativo sancionador	78
5. Conclusiones preliminares.....	80
CAPÍTULO 3: EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS	83
1. Concepto de Partido Político y Alianzas Políticas	83
1.1. Concepto de Partido Político	83
1.2. Los Partidos Políticos en el Perú	86
2. Marco normativo sobre partidos políticos.....	86
3. El financiamiento de partidos políticos.....	88
3.1. Antecedentes.....	89
3.2. Marco normativo sobre financiamiento de partidos políticos	94
3.2.1. Las fuentes de financiamiento	96
3.2.2. Aportes vinculados a candidatos no presidenciales	99
3.2.3. Aporte primario y actividades de carácter económico de las alianzas electorales	101
3.2.4. Fuentes de financiamiento prohibidas.....	102
3.2.5. Administración de los fondos del partido.....	106
3.2.6. Régimen tributario	107
3.2.7. Verificación y control.....	108
3.2.8. Publicidad de la contabilidad	110
3.2.9. De las infracciones y sanciones.....	111
3.3. Problemas y dificultades	116
3.4. Principio de transparencia y autofiscalización.....	118

4. Los financiamientos irregulares, ilegales y corruptos	119
5. Conclusiones preliminares.....	121
CAPÍTULO 4: MODELOS DE CRIMINALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO COMPARADO	
1. El modelo español	123
1.1. Las conductas típicas	125
1.2. Circunstancias agravantes.....	128
1.3. Responsabilidad penal del partido político	130
2. El modelo brasileño	132
3. El modelo italiano	135
4. El modelo alemán.....	140
5. El modelo norteamericano	143
6. El modelo chileno	148
7. El modelo colombiano	150
7.1. Delito de Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas.....	150
7.2. Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales.....	153
7.3. Omisión de información del aportante	154
8. Conclusiones preliminares.....	156
CAPÍTULO 5: EL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS	
1. Antecedentes legislativos: proyectos de ley.....	158
1.1. La primera generación	158
1.2. La segunda generación	161
1.3. La tercera generación: la Reforma Constitucional	173

2. Configuración sistemática del delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas	178
3. Bien jurídico protegido	181
3.1. Antecedentes.....	181
3.2. Concepto y función	183
3.3. Bien jurídico: Transparencia en el financiamiento de los partidos políticos	185
3.3.1. Sistema de partidos políticos	187
3.3.2. Sistema electoral	189
3.3.3. Extensión del bien jurídico: Administración Pública	191
4. Naturaleza jurídica.....	193
5. Tipicidad objetiva.....	195
5.1. Sujeto activo	196
5.1.1. El financista	198
5.2. Conductas típicas	198
5.2.1. Las conductas típicas “entregar” y “recibir”	199
5.2.2. Las conductas típicas “aceptar” y “solicitar”	200
5.2.3. La conducta típica “ofrecer”	201
5.2.4. La conducta típica de “financiar”	203
5.2.5. Destinatario del beneficio.....	204
5.3. Objeto del delito.....	205
5.3.1. Los aportes.....	206
5.3.2. Las donaciones	208
5.3.3. Las contribuciones.....	208
5.3.4. Cualquier otro tipo de beneficio	209
5.3.5. Fuentes de financiamiento legalmente prohibidas	210
6. Tipicidad subjetiva	215
6.1. Dolo	215
7. Circunstancias agravantes	218
7.1. Circunstancias agravantes de primer grado o nivel	218

7.1.1. Por la condición especial del agente.....	219
7.2. Circunstancias agravantes de segundo grado o nivel.....	222
7.2.1. Por el monto del financiamiento.....	222
7.2.2. Por la condición especial del agente relacionado a una organización criminal.....	224
7.3. Circunstancia agravante por la condición de PEP	226
7.3.1. Tratamiento jurídico actual del PEP	227
7.3.2. La posición de PEP como condición especial del agente	229
7.3.3. Fundamentos para su sobrecriminalización como circunstancia agravante	230
8. El delito de falseamiento de la información.....	231
8.1. Tipicidad objetiva.....	233
8.1.1. Sujeto activo	233
8.1.2. Las conductas típicas	234
8.2. Tipicidad subjetiva	235
9. Conclusiones preliminares.....	236
CAPÍTULO 6: LA RESPONSABILIDAD DE LA PERSONA JURÍDICA EN EL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS	242
1. La responsabilidad penal de la persona jurídica	242
2. La responsabilidad administrativa de la persona jurídica	244
3. Responsabilidad de las personas naturales en la empresa	251
4. Responsabilidad de la empresa financista.....	257
5. Responsabilidad del partido político	259
6. Conclusiones preliminares.....	263
CONCLUSIONES GENERALES	265
RECOMENDACIONES.....	276
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	281

PALABRAS CLAVE

- 1.** Financiamiento de partidos políticos
- 2.** Política Criminal
- 3.** Criminalidad Organizada
- 4.** Criminalidad Gubernamental
- 5.** Criminalidad Empresarial
- 6.** Corrupción
- 7.** Partidos Políticos
- 8.** Personas Jurídicas
- 9.** Agente benefactor
- 10.** Agente beneficiario
- 11.** Agente receptor
- 12.** Candidato
- 13.** Financiamiento prohibido de partidos políticos
- 14.** Hecho de conexión
- 15.** Personas expuestas políticamente

El delito de financiamiento ilegal de partidos políticos

RESUMEN

Cada forma simple o compleja de Criminalidad Organizada está siempre buscando tres ámbitos conocidos: el económico, el político y el tecnológico. Ciertamente, desde la Convención de Viena de 1988, se ha establecido gradualmente una lucha contra el primero de los enfoques mencionados, el cual, el Crimen Organizado y otras formas de criminalidad contemporánea, como la criminalidad gubernamental y la empresarial, están siempre en constante proyección por instinto de supervivencia. Sin embargo, desde los tiempos de Pablo Escobar, la exploración para conquistar nuevos horizontes de “dominio político” ya no es una simple respuesta del ego de los poderosos líderes de las organizaciones criminales y criminalidad contemporánea, sino que se convirtió en una herramienta tan necesaria como el recurso del dinero. También, hoy es posible aseverar que la Criminalidad Organizada y contemporánea ya no son aquellas que conocimos el siglo pasado, porque la criminalidad gubernamental y empresarial están en los mismos pasos que la Criminalidad Organizada. De hecho, la infiltración de las organizaciones criminales del tráfico de droga y otras actividades que generan ganancias ilegales, hacia la vida política de los sistemas democráticos, a través del financiamiento de partidos políticos, desde hace mucho tiempo, ha sido una realidad, por ejemplo la “narcopolítica” en países como Colombia, México, Perú y otros como Italia y países asiáticos. Es lo mismo con empresas que usan el financiamiento ilegal para cualquier forma de corrupción, principalmente “*quid pro quo*”. En la presente investigación jurídica, se establece las bases para la criminalización del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos, como parte de una política internacional integral contra las organizaciones criminales.

The Illegal Financing Political Party Crime

ABSTRACT

Every simple or complex form of Organized Crime is always looking for three well-known aspects: the economic, the political, and the technological. Certainly, since the Vienna Convention of 1988, it has been established gradually a fight against the first of the approaches mentioned, which Organized Crime and other forms of contemporary crime, such as the governmental crime and the business crime, are always in constantly projection for survival's instinct. However, since the time of Pablo Escobar, the exploration of conquest new horizons to the "politics domains" is no longer a simple answer for the powerful leaders' ego of the criminal organizations and other forms of contemporary crime, to become in a tool as necessary as the source of money. Also, today it is possible to confirm that the Organized Crime and other forms of contemporary crime are no longer those that we knew the last century, because governmental and business crime are in the same steps that Organized Crime. Of course, the infiltration of criminal organizations of drug trafficking and other crime activities that generate illegal earnings, to the political life of democratic systems, through the political parties financing, since so long time ago, have been something true, for example "narcopolitic", in countries like Colombia, México, Perú and other such as Italy and Asian countries. It is the same with businesses that use Illegal financing for any form of corruption, principally "*quid pro quo*". In the present legal investigation, it is established the basis of the criminalization of the political parties illegal financing crime, as a part of a complete international criminal policies against criminal organizations.

MARCO METODOLÓGICO

MARCO METODOLÓGICO

1. Delimitación del tema

El “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”

1.1. ¿Por qué el tema es relevante?

Actualmente, la corrupción política viene poniendo en evidencia la aparición de casos que albergan la participación de la criminalidad organizada en “el seno de los partidos políticos” sirviendo a la vez de fuentes de financiamiento de primer orden.

La falta de control y la aplicación de principios básicos de prevención ha permitido que las organizaciones criminales accedan a un segundo nivel de poder luego del económico: el poder político y, con ello, impunidad al más alto nivel.

El tema de la presente investigación es pues la criminalización como un tipo penal autónomo del “financiamiento ilegal de partidos políticos”, explicar su problemática, fundamentar bajo criterios político-criminales su necesidad, adecuación e implementación.

2. Planteamiento del Problema

En este punto se desarrollarán: **i)** la descripción de la situación problemática, **ii)** la formulación del planteamiento del problema, y **iii)** sistematización del problema.

2.1. Descripción de la situación problemática

En este punto se identificarán los problemas como unidades de análisis.

1. La fenomenología y vinculación existente entre el poder político y la criminalidad organizada

El primer y más grande **problema** se refiere a las conexiones que tienen las organizaciones criminales (criminalidad organizada propiamente dicha, criminalidad gubernamental, y criminalidad empresarial) y la clase política alta. Esta investigación busca determinar los fundamentos para la “criminalización” de diversos actos vinculados al “financiamiento ilegal para partidos políticos”, toda vez que las más recientes tendencias muestran que las organizaciones criminales desde hace varios años han venido obteniendo no sólo poder económico sino también poder político.

Esta investigación también se justifica porque dicho fenómeno ha llegado a poner en riesgo las bases constitucionales de un Estado democrático y de Derecho, tal como se aprecia de los fenómenos denominados narcopolítica y corrupción política.

2. La autonomía del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos.

Un **problema** adicional que gira en torno al presente trabajo está relacionado con el nivel o grado de autonomía del delito. Los fundamentos para la criminalización del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, como un tipo penal autónomo, son los siguientes:

- A. Los tipos penales alternativos utilizados para la imputación de modalidades de “financiamiento ilegal de partidos políticos”, tales lavado de activos, corrupción de funcionarios, delitos tributarios, entre otros, no han sido suficientes para cubrir todos los aspectos penales que involucran a esta actividad delictiva.
- B. Existen delitos de adelantamiento de la barrera punitiva como, por ejemplo: colusión desleal, el cual criminaliza la simple concertación de los funcionarios públicos con los interesados en un proceso de adquisición o contratación del Estado, sin que sea necesario verificar la materialización de un perjuicio concreto.
- C. El derecho penal ha incluido en Delitos de Corrupción de Funcionarios a quienes no son funcionarios públicos, por ejemplo: *extraneus*.
- D. Ya se ha trabajado una primera generación del sistema penal de prevención en el ámbito económico, ahora se debe evitar el acceso al poder político por parte de las organizaciones criminales, como una segunda generación del sistema.

3. Sistema de financiamiento de partidos políticos y niveles de responsabilidad que tienen los agentes involucrados.

Uno de los principales **problemas** dentro del sistema de financiamiento de “partidos políticos” gira en torno a las formas de financiamiento prohibido, así como las diferentes variables que se presentan como aquellos vinculados a las campañas electorales. A pesar de contar con dicha “regulación primaria”, en la práctica, ésta ha sido insuficiente para sancionar casos de “financiamiento ilegal de partidos políticos”. La importancia de dicha “regulación primaria” es establecer con claridad

sus presupuestos, lo cual permitirá aplicar con mayor precisión el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” en el ámbito penal.

Un **problema** más está referido al sistema de financiamiento de los partidos políticos y a los niveles de responsabilidad, los cuales son los siguientes:

- A nivel individual: el candidato y el tesorero que tienen la obligación de recibir, administrar y dar cuenta oportuna a la autoridad correspondiente, del financiamiento dirigido a su partido político.
- A nivel colectivo: el partido político tiene una obligación de fiscalización de los ingresos y fuentes de financiamiento de sus candidatos.

4. Las modelos de criminalización del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos en el derecho comparado.

- El modelo español, que ha tipificado el “delito de financiación ilegal de partidos políticos” en el Código Penal (artículo 304 bis), pero como un tipo penal en blanco cuya remisión lo vincula a la ley de partidos políticos en España (Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, y sus modificaciones).
- El modelo brasileño, que ha tipificado el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” dentro de la Ley Electoral de Brasil (Lei nº 4.737/1965 y sus modificaciones), en el artículo 350º, es decir, lo ha criminalizado como un delito fuera del Código Penal, en una norma que tiene naturaleza administrativa, en tanto que la sanción a cualquier infracción es de competencia de la justicia electoral.

- El modelo italiano, también ha tipificado el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” en la “Ley de Partidos Políticos” (Ley N° 195/1974, del 2 de mayo, modificada por Ley N° 659/1981 del 18 de noviembre).
- El modelo alemán, del mismo modo, ha tipificado el delito de financiamiento de partidos políticos en la legislación de partidos políticos (“*Gesetz über die politischen Parteien – Parteien Gesetz*”) del 31 de enero de 1994.
- El modelo norteamericano ha fijado límites a los aportes y gastos de campañas electorales, en varios niveles, imponiendo sanciones de prisión en los casos más graves (52 U.S.C. § 30109 (d) (1)).
- El modelo chileno ha establecido una sanción penal de “presidio menor” de 61 días a 3 años (artículo 27 bis de la Ley N° 19.884, Ley sobre “Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral”, modificado por Ley N° 20.900).
- El modelo colombiano ha regulado algunos tipos penales en torno al “financiamiento ilegal de partidos políticos”, para lo cual se incorporaron los artículos 396-A, 396-B y 396-C al Código Penal (Ley N° 599 de 2000), mediante Ley N° 1864 del 2017.

5. Construcción de la estructura típica en función al bien jurídico protegido.

Otro **problema** está conectado con la construcción de la estructura, pues los modelos que se ofrecen en otros sistemas jurídicos apuntan a definir un bien jurídico tutelado relacionado a la “transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y el cumplimiento de sus funciones constitucionales”. A fin de construir la estructura del tipo penal de “financiamiento ilegal de partidos políticos”, también se ha recurrido a tomar en cuenta la “regulación primaria” sobre

organizaciones políticas. Por último, el tipo penal debe ser un “delito de mera actividad”, es decir, que se materialice simplemente con la realización de la “conducta típica” sin la necesidad de verificar la concretización de algún resultado.

Otro **problema** que no se puede dejar de analizar está referido a la condición especial que tienen algunos agentes vinculados a un partido político, y es que tendrán la condición de “personas expuestas políticamente” (PEP), incluso después de cinco años de haber dejado el cargo, lo cual debería ser tomado en cuenta como una circunstancia agravante específica.

6. Responsabilidad penal de las personas jurídicas en el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos.

Un **problema** que se presenta en este delito es cómo deben responder penalmente las “personas jurídicas”, principalmente las “empresas” que entregan financiamiento privado contrario a las pautas establecidas en la “regulación primaria”, así como las “fuentes de financiamiento legalmente prohibidas” en el ámbito penal, y los partidos políticos que reciben financiamiento infringiendo las citadas normas relativas al financiamiento de la política.

2.2. Formulación del Planteamiento del Problema

¿Tomando en cuenta la fenomenología y vinculación entre el poder político y la criminalidad organizada, cómo se debería construir un “tipo penal autónomo” de “financiamiento ilegal de partidos políticos” que tenga en cuenta los niveles de responsabilidad de los diferentes agentes involucrados, y a la vez un bien jurídico propio?

2.3. Sistematización del Problema de Investigación

- ¿Qué relación existe entre criminalidad organizada y el poder político?
- ¿Cuál es el estado actual de la narcopolítica y la corrupción política?
- ¿Debe existir autonomía entre el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” y los “tipos penales alternativos”?
- ¿Qué tipos de autonomía debería tener el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”?
- ¿Cuál es el “estado actual” del “sistema de financiamiento de partidos políticos”?
- ¿Cómo responde el candidato que tiene la obligación de recibir financiamiento a través de su partido político, y si éste tiene alguna obligación de fiscalización de los ingresos y fuentes de financiamiento de sus candidatos?
- ¿Qué modelos de criminalización del “financiamiento ilegal de partidos políticos” existe en el derecho comparado?
- ¿Qué criterios han servido a estos modelos de criminalización del financiamiento ilegal de partidos políticos para su consolidación y aplicación operativa?
- ¿Qué elementos de tipicidad objetiva debería tener la estructura del tipo penal de “financiamiento ilegal de partidos políticos”?
- ¿Qué elementos de tipicidad subjetiva debería tener la estructura del tipo penal de “financiamiento ilegal de partidos políticos”?

- ¿Las personas jurídicas deberían tener una responsabilidad penal en la comisión del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”?
- ¿Cómo debería determinarse dicha responsabilidad penal para las personas jurídicas?

3. Objetivos

3.1. Objetivos Generales

Proponer algunas reformas esenciales en el actual “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” regulado en el Código Penal, tomando en cuenta la fenomenología y vinculación entre el poder político y la criminalidad organizada en sus diferentes manifestaciones, una estructura que le permita tener autonomía y diferenciarse de tipos penales alternativos, criterios penales propios en cuanto a las fuentes de financiamiento ilegales, los “modelos de criminalización” en el “derecho comparado” para su configuración como delito de mera actividad, criterios válidos para una adecuada tipificación, así como la “responsabilidad penal” de los “partidos políticos” y “empresas” como “personas jurídicas”.

3.2. Objetivos Específicos

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. *Determinar* la fenomenología y vinculación existente entre el poder político y la criminalidad organizada.

2. *Establecer* el estado actual de la narcopolítica y la corrupción política.
3. *Fundamentar* las razones por las cuales el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos debe ser autónomo de los delitos fuente que giran en torno a él, tales como los delitos de corrupción, los delitos de tráfico ilícito de drogas, entre otros.
4. *Precisar* los tipos de autonomía que debería tener el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”.
5. *Establecer* cuál es el estado actual del “sistema de financiamiento de partidos políticos”.
6. *Determinar* los niveles de responsabilidad que tienen los agentes involucrados, tales como candidatos, partidos políticos, miembros del partido político, etc.
7. *Determinar* los “modelos de criminalización” en el “derecho comparado” para el “financiamiento ilegal de partidos políticos”.
8. *Establecer* los criterios adoptados en dichos modelos de criminalización a fin de su desarrollar su implementación y aplicación en nuestro ordenamiento jurídico.
9. *Establecer* los elementos típicos del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” a partir del “bien jurídico protegido”.
10. *Determinar y describir* la “configuración sistemática” del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”.
11. *Precisar* el tratamiento jurídico actual sobre la “responsabilidad penal” de las “personas jurídicas”.
12. *Determinar* de qué forma se debería establecer la “responsabilidad penal” de los “partidos políticos” y de las “empresas” en el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”.

4. Justificación

4.1. Justificación teórica

Esta investigación se justifica porque buscar determinar los fundamentos para la criminalización del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, toda vez que las más recientes tendencias muestran que las organizaciones criminales desde hace varios años han venido obteniendo no sólo poder económico sino también poder político.

Esta investigación también se justifica porque dicho fenómeno ha llegado a poner en riesgo las “bases constitucionales” de un “Estado democrático y de Derecho”. Desde antes de la época de Pablo Escobar, o la mafia siciliana, la criminalidad organizada ha corrompido la política en todas sus estructuras, siendo las más sensibles dos etapas, una *ex ante*, referida tanto a financiamiento de partidos políticos, y de campañas, y otra *ex post*, vinculada al pago de cupos. De ambas, vamos a ocuparnos en esta propuesta de investigación del primer grupo.

Asimismo, busca explicar con el mayor rigor científico posible sus orígenes, su etiología, sus implicancias en todos los niveles, así como, los vacíos legales para la prevención, detección y represión penal del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”.

4.2. Justificación práctica

Esta investigación sirve para evitar un mayor acercamiento de las organizaciones criminales y redes de corrupción a la vida política del país, concretamente a los partidos políticos, es decir, su utilidad radica en términos prácticos en convertirse en una herramienta de lucha eficaz contra las fuentes de financiamiento ilegal de partidos políticos.

5. Hipótesis

5.1. Hipótesis principal

Si aplicamos reformas normativas en torno al “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” que tomen en cuenta la fenomenología y vinculación entre el poder político y la criminalidad organizada en sus diferentes manifestaciones, una estructura que le permita tener autonomía y diferenciarse de tipos penales alternativos, criterios penales propios en cuanto a las fuentes de financiamiento ilegales, los “modelos de criminalización” en el “derecho comparado” para su configuración como delito de mera actividad, criterios válidos para una adecuada tipificación, así como la responsabilidad penal de los partidos políticos y empresas como “personas jurídicas”, dicho tipo penal podrá aplicarse de manera más operativa y viable, y así se podrá combatir efectiva y eficazmente a la corrupción y a la criminalidad organizada.

5.2. Hipótesis secundarias

1. **(H1)** Existe una vinculación cercana entre la política y la criminalidad organizada, lo cual permitirá fundamentar los bienes jurídicos protegidos en el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, tales como el sistema económico, político, electoral, etc.
2. **(H2)** El estado actual de la narcopolítica y la corrupción política ha llegado a límites intolerables que necesitan una respuesta por parte del Derecho Penal.

3. **(H3)** El “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” debe ser un tipo penal autónomo respecto de los delitos-fuente que giran en torno, tales como los delitos de corrupción, los delitos de tráfico ilícito de drogas, entre otros, se podrá construir un tipo penal capaz de tener vida propia a nivel sustantivo como procesal.
4. **(H4)** La autonomía del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” debe ser de dos tipos, una autonomía sustantiva y una autonomía procesal.
5. **(H5)** El “sistema de financiamiento de partidos políticos” advierte serias deficiencias en cuanto a su sistema de fiscalización.
6. **(H6)** Los niveles de responsabilidad que tienen los agentes involucrados, tales como candidatos, partidos políticos, miembros del partido político, etc., deben estar armonizados con el “sistema de financiamiento de partidos políticos”.
7. **(H7)** Existen modelos de criminalización del “financiamiento ilegal de partidos políticos” en el derecho comparado que han sido estructurados en el ámbito jurídico penal debido a las implicancias directas de casos con repercusiones importantes en cada ordenamiento jurídico.
8. **(H8)** Dichos modelos de criminalización del financiamiento ilegal de partidos políticos en el derecho comparado han aplicado criterios para su consolidación aplicación operativa a casos judiciales.
9. **(H9)** La estructura del tipo penal de “financiamiento ilegal de partidos políticos” debe construirse en función a un sujeto activo, una conducta típica, un objeto del delito, así como una tipicidad

subjetiva que lo diferencie de otros tipos penales alternos como el “delito de lavado de activos”.

10.(H10) La construcción de la estructura del tipo penal de financiamiento ilegal de partidos políticos puede acoplar elementos típicos extraídos de tipos penales de “cohecho”, “organización criminal”, “lavado de activos”, “enriquecimiento ilícito”, “financiamiento del terrorismo”, “tráfico de influencias”, e incluso se debería incluir la condición de PEP -personas expuestas políticamente-, como una circunstancia agravante específica.

11.(H11) La actual configuración del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos evidencia la eventual responsabilidad penal que puedan tener las empresas y los partidos políticos, en su condición de personas jurídicas.

12.(H12) A efectos de consolidar los modelos de prevención actualmente regulados, la responsabilidad de la persona jurídica debe seguir el tratamiento de la Ley 30424.

6. Tipo de investigación

En cuanto al tipo de investigación que aborda la presente tesis, es de señalar que es una de tipo dogmática, toda vez que, en este tipo de investigación principalmente se enfoca en el trabajo documental, es decir, el desarrollo de conceptos, definiciones y las razones o fundamentos sobre los cuales se basan los mismos, siempre bajo el hilo conductor de las reglas lógicas.

El estudio que presentamos a continuación analiza la criminalización del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, así como

cuáles deberían ser sus elementos típicos a partir del desarrollo de otros tipos penales como el delito de lavado de activos, lo cual, a su vez, permitirá al derecho penal sancionar estas nuevas formas de criminalidad. Sobre esa premisa, las posturas adoptadas serán argumentaciones sostenidas a partir de criterios lógicos, los cuales a su vez se construirán con doctrina y jurisprudencia nacional y comparada.

7. Métodos de investigación

Es importante resaltar que, en la presente investigación doctoral, se han utilizado los “métodos de análisis y síntesis”, así como los métodos inductivo y deductivo en el tratamiento de información teórica; asimismo, se ha empleado el método dogmático para el estudio e interpretación del marco normativo actual, todo ello, bajo el hilo conductor del criterio lógico. Por otro lado, cabe resaltar que también se utilizó el método comparativo para estudiar sistemas jurídicos extranjeros que guardan una cercana similitud a nuestros postulados.

8. Técnicas de investigación

En la presente investigación se emplearán las técnicas típicas para este tipo de investigación, tales como:

- A. Análisis documental. Se utilizará en la información doctrinal especializada en lo penal sobre la criminalización del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”.
- B. Fichaje de información doctrinaria. Las fichas bibliográficas se organizarán y utilizarán con el propósito de procesar la

información recabada de las diversas obras consultadas conforme a los criterios metodológicos adecuados.

- C. Contrastación de hipótesis. La información acopiada será propicia para someter a demostración las hipótesis planteadas a lo largo de la investigación, acreditando de esta forma la criminalización del “delito de origen ilícito de partidos políticos”.

CAPÍTULO 1
FENOMENOLOGÍA Y VINCULACIÓN ENTRE
LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES Y
EL PODER POLÍTICO

CAPÍTULO 1: FENOMENOLOGÍA Y VINCULACIÓN ENTRE LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES Y EL PODER POLÍTICO

Desde antes de la época de Pablo Escobar, o la mafia siciliana, la criminalidad organizada ha corrompido la política en todas sus estructuras, siendo las más sensibles dos etapas, una *ex ante*, referida tanto a financiamiento de partidos políticos, y de campañas, y otra *ex post*, vinculada al pago de cupos. De ambas, vamos a ocuparnos en esta propuesta de investigación del primer grupo.

Asimismo, esta investigación busca explicar con el mayor rigor científico posible sus orígenes, su etiología, sus implicancias, así como, los vacíos legales para la prevención, detección y represión penal del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”.

1. Concepto de organizaciones criminales.

El tema de la criminalidad organizada es uno de los más debatidos en los últimos años. El interés por la forma en cómo se estructura, y su continua expansión como una “metástasis criminal” es incontenible¹, sobre todo en el ámbito donde se desarrolla, el cual es denominado “*underworld*”².

Actualmente se tiene que las organizaciones criminales son aquellas que poseen una estructura organizacional de tres o más personas, con un carácter de permanente y que persiguen una finalidad siempre delictiva. La Ley N° 30077 –“*Ley contra el Crimen Organizado*”-, ha

¹ SCAGLIONE, Attilio, “*Reti Mafiose. Cosa Nostra e Camorra: organizzazioni criminali a confronto*”, Franco Angeli, Milán, 2011, p. 15.

² Cfr. BECCHI, Ada, “*Criminalità organizzata. Paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia*”, Donzelli, Roma, 2000, p. 51; SCIARRONE, Rocco, “Processi di Globalizzazione e criminalità organizzata”, en FANTOZZI, Pietro, “*Potere politico e globalizzazione*”, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2005, p. 182.

reforzado como principal característica de las organizaciones criminales que la forma de estructura organizacional puede variar de una composición jerarquizada a una composición flexible.

En otras palabras, para encuadrar la conducta referida a la esfera de la operatividad de una organización criminal transnacional no se puede separar su dimensión multinacional, que puede ser analizada solamente superando la angustia interpretativa del modelo clásico del derecho penal. La superación de los modelos de análisis de la responsabilidad inspira al derecho penal clásico, por tanto, imponer la adición de una perspectiva funcionalista adecuada a valorar la dimensión organizativa de la criminalidad organizada transnacional³.

2. Tipologías de organizaciones criminales

Independientemente de la clasificación establecida por CRESSEY⁴, o por UNICRI ("*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*")⁵ debemos tener en consideración que el financiamiento ilegal de partidos políticos es una forma de criminalidad que en sí misma puede realizarse por agentes que componen una organización criminal. No sólo se puede tratar de una estructura criminal paralela a un partido

³ CENTANO, Alessandro, "La lotta al terrorismo internazionale e la repressione dei reati internazionali dopo l'entrata in vigore della legge 31 luglio 2005, n° 155", en ALEO, Salvatore/ BARONE, Guiseppe, "*Quaderni di Dipartamenti di Studi Politici*", N° 3/2008, Università Degli Studi di Catania, Guifrè Editore, Milán, p. 55.

⁴ Cfr. in extenso: CRESSEY, Donald Ray, "*Criminal organization: its elementary forms*", Harper & Row, New York, 1972.

⁵ De hecho, fueron 16 países y la región caribeña. Los países a los que se les envió el cuestionario son: *Australia, Canadá, Colombia, República Checa, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Reino Unido, Estados Unidos, Sudáfrica* y la *Federación Rusa*. Información de un estudio similar de la UNICRI en países de Europa del Este también fueron adicionados. Estos son: *Lituania, Ucrania, Bulgaria, Albania y Bielorrusia*. En el caso de *China y México*, información detallada sobre grupos criminales específicos fue adicionada a través de la asistencia técnica del equipo del CICP con experiencia en estas dos naciones. En el análisis final, una parte de la información de los países no pudo ser utilizada, originando que sean sólo un total de 16 países de los que se extrajo información, en UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime, "*Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*", Global Programme against Transnational Organized Crime, September, 2002, p. 11.

político, sino también de composiciones criminales acopladas a una empresa, por ello cualquier tipología podría adaptarse.

En efecto, se advierte que en la práctica muchos partidos políticos han tenido “operadores de hecho” o “de facto”, que han realizado funciones paralelas a los miembros del partido legítimamente designados, tales como administradores, tesoreros, responsables de campaña, entre otros. Con ello, es posible encontrar verdaderas organizaciones criminales en el interior de las organizaciones políticas que recurren al financiamiento ilegal o diversas modalidades de falseamiento en la rendición de cuentas.

De los diversos estudios realizados en torno a las tipologías a partir de su estructura organizacional⁶, así como la dinámica de sus actividades⁷, también se puede verificar que se pueden conformar algunas organizaciones criminales en el interior de las personas jurídicas o empresas. A pesar que existen diversos modelos de prevención para disminuir el índice de comisión de delitos graves, en la práctica también las empresas han recurrido a “gestores de intereses” ajenos a cualquier relación laboral formal, pero que han demostrado la capacidad de cometer delitos en nombre y en beneficio de la empresa, en especial, diversas formas de financiamiento ilegal o de financiamiento finalista a los diferentes entes políticos con el propósito de que las empresas sean beneficiadas de diferentes formas. No obstante, como vamos a ver a continuación, cada una de las tipologías encierra diferentes modalidades de financiamiento ilegal de partidos:

⁶ BEARE, Margaret E., “*Encyclopedia of Transnational Crime and Justice*”, Sage, Washington D.C., 2012, p. 438.

⁷ UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime, “*Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*”, Global Programme against Transnational Organized Crime, 2002, p. 34.

2.1. Tipología 1: Jerarquía estándar

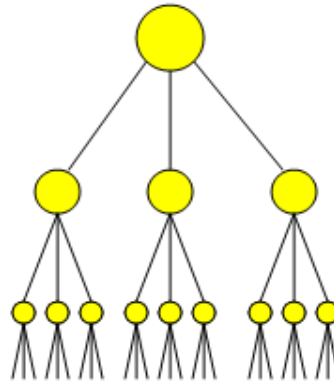


Figura 1: Tipología Jerárquica Estándar

Es una tipología jerárquica clásica⁸, que tiene un solo líder⁹, con cadena de mando¹⁰, que se rige por una disciplina interna¹¹, con número de miembros que oscila entre los 20 y 50 miembros¹², y que en ciertos casos puede combinarse con algunas tipologías flexibles¹³.

En esta tipología podemos encontrar aquellos casos de financiamiento ilegal al interior de las empresas o personas jurídicas. Desde la cúpula de la administración o de los órganos de dirección, se ordena o aprueba realizar aportes de campaña en forma ilegal y fraguando la

⁸ BEARE, Margaret E., "Encyclopedia of Transnational Crime and Justice", Sage, Washington D.C., 2012, p. 438.

⁹ PRADO SALDARRIAGA, Víctor R., "Criminalidad Organizada", Idemsa, Lima, 2006, pp. 58-59.

¹⁰ Cfr. DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis/ GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea, "Crimen.Org. Evolución y Claves de la Delincuencia Organizada", Ariel, Barcelona, 2010, p. 265, para dicho autor, al ser dicha tipología la más frecuente, esta estructura está especialmente extendida entre organizaciones criminales que poseen un número elevado de afiliados, entre los cincuenta a doscientos.

¹¹ LÓPEZ MUÑOZ, Julián, "Criminalidad Organizada. Aspectos jurídicos y criminológicos", Dykinson, Madrid, 2015, p. 92.

¹² UNODC, "Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries". Global Programme against Transnational Organized Crime, 2002; pp. 34-35.

¹³ WRIGHT, Allan, "Organised Crime", Routledge, London, 2013, p. 87.

contabilidad, lo cual es ejecutado por los mandos intermedios del área financiera de la empresa, y entregado en efectivo por parte de empleados, quienes tienen pleno conocimiento de la financiación ilegal de partidos políticos o candidatos.

Estos esquemas de financiamiento ilegal de partidos políticos obedecen necesariamente a un mecanismo de pagos que involucra la parte financiera de la empresa, pues los recursos que son transferidos a las organizaciones políticas, son en su integridad de las propias empresas. Por esta razón, en esta tipología la cadena de mando empieza desde la cúpula, pero luego transitará por manos de empleados que tienen a su cargo el manejo de los recursos económicos, y que terminará recién en los empleados que materializarán la entrega del financiamiento ilegal.

Por otro lado, en esta tipología también podemos encontrar casos de agrupaciones criminales que se enquistan en los partidos políticos, y que jerárquicamente se organizan para buscar y recibir financiamiento ilegal, y con ello conseguir posicionamiento en el mismo seno del partido político. En algunas ocasiones, los partidos políticos no podrán controlar o fiscalizar adecuadamente el manejo de dichos activos, por tratarse de un financiamiento ilegal ajeno al partido político, y que, por el contrario, está ligado a un pequeño grupo de sus integrantes, los cuales en realidad componen una organización criminal.

Muchas veces las organizaciones criminales de tipología jerárquica estándar que realizan sus actividades desde el camuflaje del partido político, utilizan la propia estructura del partido en un segundo escenario también ligado al financiamiento ilegal, pero ya no para elecciones internas, sino para candidaturas en campañas electorales nacionales. Aquí, algunos agentes cumplen el rol de verdaderos negociadores en la búsqueda de “agentes benefactores”, para luego

encargar la recepción a otros integrantes de la organización criminal, pero no de la manera tradicional, sino que hoy en día llegan a recurrir al sistema financiero internacional (p. ej. cuentas bancarias a nombre de testaferros), así como a empresas off-shore (p ej. entes societarios constituidos en paraísos fiscales), a fin de que el financiamiento ilegal no pueda ser detectado, ya que regularmente un gran porcentaje no es ingresado a la contabilidad formal del partido político.

2.2. Tipología 2: Jerarquía regional

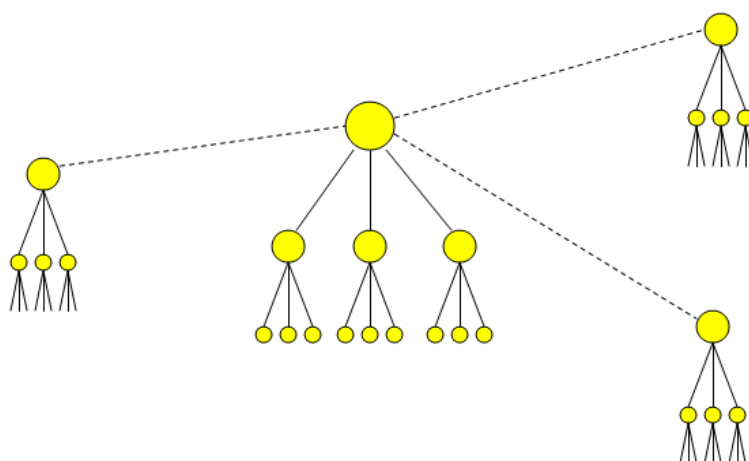


Figura 2: Tipología Jerárquica Regional

Es una tipología que concentra el poder en un líder principal, y otros líderes regionales con autonomía limitada¹⁴, tiene también una disciplina interna¹⁵, expanden sus actividades delictivas a zonas

¹⁴ BEARE, Margaret E., “*Encyclopedia of Transnational Crime and Justice*”, Sage, Washington D.C., 2012, p. 438

¹⁵ PRADO SALDARRIAGA, Víctor R., “*Criminalidad Organizada*”, Idemsa, Lima, 2006, pp. 59-60.

regionales¹⁶, pero con cierta dependencia del líder central¹⁷, y tienen la capacidad de desarrollar varias actividades delictivas¹⁸.

Esta tipología puede ser identificada en los casos de empresas matrices y sus subsidiarias, ello debido a la naturaleza de sus actividades económicas en diferentes regiones. Por ello, la estructura de estas organizaciones criminales parte de un líder que toma las decisiones para el pago de financiamiento ilegal, pero también designa “delegados regionales” para el ofrecimiento de contribuciones partidarias ilegales, siempre con un nivel de autonomía limitado, pues el jefe principal tiene la última palabra en la toma de decisiones en cuanto si se aprueba o no un financiamiento ilegal. Como hemos anotado, el nivel de conocimiento del mecanismo del pago de financiamientos ilegales sólo involucra a los miembros de la organización criminal, y no a todos los empleados de la empresa.

Con dicho mecanismo, no sólo aseguran el pago ilegal de aportes de campaña a partidos políticos, donde algunos de sus miembros son autoridades de gobierno central que les han brindado licencias y autorizaciones, sino que además, con dinero de las empresas subsidiarias entregan “financiamiento finalista” para que determinado candidato de su mayor conveniencia, gane y se convierta en autoridad a nivel regional, y luego puedan beneficiarse con el otorgamiento de licencias y autorizaciones en dichas áreas geográficas.

Por el lado de los partidos políticos, también es posible que se presenten dentro de los mismos, algunas organizaciones criminales

¹⁶ LÓPEZ MUÑOZ, Julián, “*Criminalidad Organizada. Aspectos jurídicos y criminológicos*”, Dykinson, Madrid, 2015, p. 94.

¹⁷ Cfr. DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis/ GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea, “*Crimen.Org. Evolución y Claves de la Delincuencia Organizada*”, Ariel, Barcelona, 2010, p. 266.

¹⁸ UNODC, “*Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*”. Global Programme against Transnational Organized Crime, 2002, p. 36.

con las características de la tipología jerárquica regional, como se mencionó en su oportunidad, a razón de la existencia de “operadores de hecho” o “de facto”. Aquí las organizaciones criminales se agrupan no sólo en una jefatura central dentro del partido político, sino que se extienden a pequeñas agrupaciones ubicadas en zonas geográficas regionales, siendo irrelevante si en dichos lugares el partido político tiene o no presencia a través de algún comité o base regional. Estas organizaciones criminales con estructura paralela a la que tiene el partido político, pueden recabar financiamiento ilegal a cambio de luego favorecer mediante mecanismos corruptos a los “agentes benefactores”, que pueden ser personas naturales o jurídicas, con sentencias o fallos favorables en procesos judiciales, cuyas materias en términos económicos son altamente cuantificadas.

En efecto, se puede verificar que la capacidad de decisión de los “delegados regionales” es ciertamente limitada, pues los líderes de las cúpulas centrales pueden adoptar decisiones que no siempre se encontrarán en consonancia con los intereses de las cúpulas regionales. En cuanto al mecanismo del financiamiento ilegal (“*pre-favorecimiento/ post-financiamiento*” o “*pre-financiamiento/ post-favorecimiento*”), dependerá en gran medida de la naturaleza de los favores o ventajas que los “agentes benefactores” deseen obtener como parte de la inversión económica realizada. En torno al nivel de conocimiento, se puede apreciar que al igual que los casos anteriores, sólo recae en los integrantes de la agrupación criminal y no de todos los miembros de un partido político.

2.3. Tipología 3: Agrupación Jerarquía

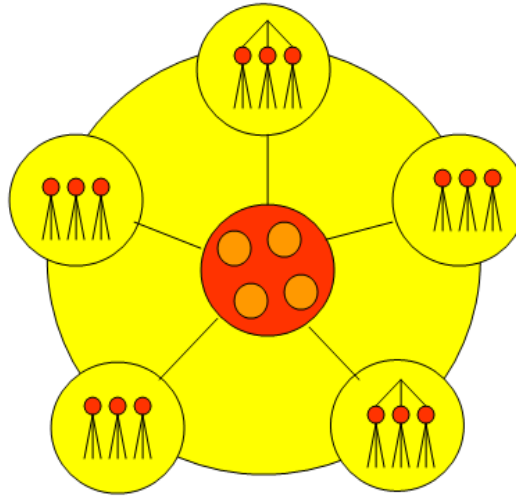


Figura 3: Tipología Agrupación Jerárquica

Es una tipología donde varias organizaciones criminales se agrupan¹⁹, y toman las decisiones a través de delegados²⁰, formando así, una cohesión criminal²¹, que busca adoptar nuevas estrategias en sus actividades criminales²², llegando a asumir en ciertas ocasiones una identidad propia²³.

Aquí pueden confluír algunas empresas de un determinado sector o rubro económico, y acordar el pago de contribuciones o aportes a cierto

¹⁹ LÓPEZ MUÑOZ, Julián, “*Criminalidad Organizada. Aspectos jurídicos y criminológicos*”, Dykinson, Madrid, 2015, p. 96.

²⁰ BEARE, Margaret E., “*Encyclopedia of Transnational Crime and Justice*”, Sage, Washington D.C., 2012, p. 439.

²¹ Cfr. DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis/ GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea, “*Crimen.Org. Evolución y Claves de la Delincuencia Organizada*”, Ariel, Barcelona, 2010, pp. 266-267.

²² PRADO SALDARRIAGA, Víctor R., “*Criminalidad Organizada*”, IDEMSA, Lima, 2006, p. 61.

²³ UNODC, “*Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*”. Global Programme against Transnational Organized Crime, 2002; p. 37.

candidato ligado y patrocinado por la autoridad actualmente en funciones, y con ello asegurar la continuidad en el favorecimiento en la concesión de licitaciones con la entidad pública dirigida por aquella autoridad.

En el ámbito de los partidos políticos es posible encontrar algunas organizaciones criminales que pueden acordar alianzas con la finalidad de solicitar financiamiento ilegal a algunos “agentes benefactores”, sobre la base de generar mayor presión en aquellos que pertenecen a los grupos económicos de poder. Generalmente, se presentan en casos de agrupaciones criminales que pertenecen a pequeños movimientos políticos que necesitan generar una estrategia en común que les permita asegurar el financiamiento ilegal.

2.4. Tipología 4: Grupo central

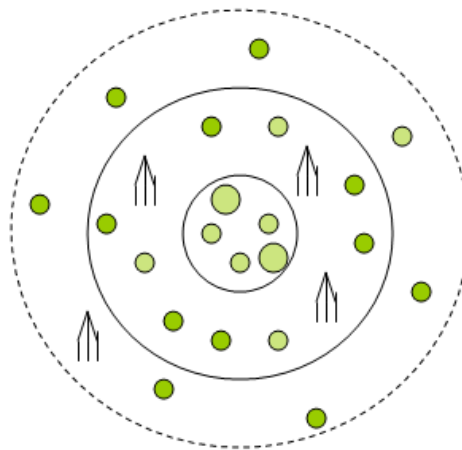


Figura 4: Tipología Grupo Central

Es una tipología de estructura flexible tradicional²⁴, sobre todo en las nuevas formas de criminalidad contemporánea²⁵. Asimismo, tienen un grupo reducido de integrantes²⁶, no tienen ninguna afinidad entre sus miembros²⁷, pero poseen conocimientos especiales²⁸, como por ejemplo, en el campo de la cibercriminalidad²⁹.

Ahora bien, esta pequeña tipología flexible puede aparecer como una organización criminal de apoyo o de soporte a algunas empresas o entes societarios para facilitar la canalización de financiamiento ilegal a partidos políticos, sin que puedan ser detectados por las autoridades que supervisan el sistema financiero, o incluso el mercado de valores, cuando se trate de empresas que cotizan sus acciones en las principales bolsas de valores.

Asimismo, es posible que por lo menos uno de los miembros de esta organización criminal sea un empleado formal de la empresa, lo cual resulta irrelevante, toda vez que, generalmente, en este tipo de organizaciones criminales no se adoptan decisiones sobre si procede o no transferir recursos de la empresa como parte del financiamiento ilegal a un partido político, sino que se encargan de ejecutar las disposiciones dadas por la cúpula de dirección de la persona jurídica.

²⁴ LÓPEZ MUÑOZ, Julián, *"Criminalidad Organizada. Aspectos jurídicos y criminológicos"*, Dykinson, Madrid, 2015, p. 98.

²⁵ PRADO SALDARRIAGA, Víctor R., *"Criminalidad Organizada"*, Idemsa, Lima, 2006, p. 62.

²⁶ Cfr. DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis/ GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea, *"Crimen.Org. Evolución y Claves de la Delincuencia Organizada"*, Ariel, Barcelona, 2010, p. 267; BEARE, Margaret E., *"Encyclopedia of Transnational Crime and Justice"*, Sage, Washington D.C., 2012, p. 439.

²⁷ UNODC, *"Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries"*. Global Programme against Transnational Organized Crime, 2002, p. 37.

²⁸ RICHARDS, James, *"Transnational Criminal Organizations, Cybercrime, and Money Laundering"*, CRC Press, Florida, 1999, pp. 4-5; quien concluye que estos grupos operan como una *franchisee* en países como *Nigeria, Panamá, Jamaica, Puerto Rico, y República Dominicana*.

²⁹ MALLORY, Stephen L., *"Understanding Organized Crime"*, 2nd ed., Jones & Barlett Learning, Massachusetts, 2012, p. 96.

A su vez, los conocimientos especiales (economía, contabilidad, finanzas, derecho, tributario, etc.) les permiten recurrir a todo tipo de mecanismo que distorsione la contabilidad de la empresa, como la conocida modalidad de contratos ficticios, y así justificar la transferencia de recursos económicos de la persona jurídica sin que existan problemas en las auditorías internas o externas, o en su defecto, les genere dificultades de naturaleza tributaria.

En el ámbito de los partidos políticos, igualmente pueden recurrir a estas organizaciones criminales reducidas para brindarles el soporte adecuado en la recepción de financiamiento ilegal, ya sea que provengan de personas naturales o jurídicas. En algunas oportunidades, las organizaciones de tipo grupo central pueden también formar parte del partido político como uno más de sus miembros, pues como se ha afirmado, la existencia de “operadores de hecho” o “de facto” permite que éstos desarrollen sus actividades criminales en nombre y beneficio del partido político.

Del mismo modo, estas organizaciones criminales flexibles pueden tener como encargo, el aseguramiento del financiamiento ilegal, mediante la recolección de los activos recurriendo al sistema financiero, pero ocultando las cifras reales, ya sea que las fraccionen o ya sea que no las registren en la contabilidad formal del partido político, por esta razón, sus conocimientos especializados les permite efectuar “falseamientos en la rendición de cuentas”, tanto ante las autoridades electorales o administrativas competentes, así como ante todos los miembros del partido, a fin de mostrar una falsa transparencia en la recepción de aportes y gastos de campaña.

2.5. Tipología 5: Red criminal

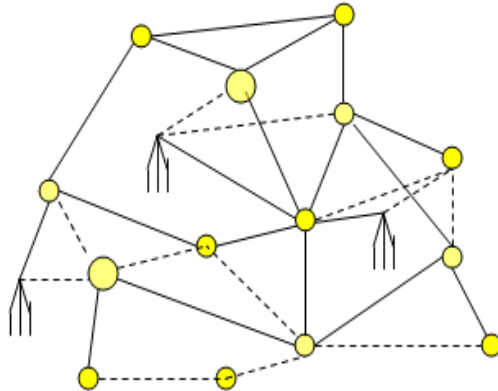


Figura 5: Tipología Red Criminal

La tipología de red criminal reúne un número mayor de integrantes que el grupo central, estos miembros por lo general tienen una permanencia temporal³⁰, e incluso algunos no se consideran, en sentido estricto, parte de la red criminal³¹. Esta red criminal se estructura en función a los “hombres clave”³², y bajo la relevancia de sus conexiones³³, por ello su diseño es más complejo y variable³⁴.

En el ámbito del financiamiento ilegal de partidos políticos, esta tipología podría presentarse enquistada dentro de la estructura de una

³⁰ Cfr. DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis/ GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea, “*Crimen.Org. Evolución y Claves de la Delincuencia Organizada*”, Ariel, Barcelona, 2010, p. 268.

³¹ BEARE, Margaret E., “*Encyclopedia of Transnational Crime and Justice*”, Sage, Washington D.C., 2012, p. 439.

³² LÓPEZ MUÑOZ, Julián, “*Criminalidad Organizada. Aspectos jurídicos y criminológicos*”, Dykinson, Madrid, 2015, p. 101; para el autor dicha *red criminal* es flexible y maleable hasta el punto de poder llevar a cabo movimientos de entrada y salida que varíen de forma sensible o casi traumática la organización, y todo esto es posible al no existir una jerarquía que sirva de nexo trascendente con el “*hombre clave*”.

³³ UNODC, “*Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*”. Global Programme against Transnational Organized Crime, Nueva York, 2002, p. 41.

³⁴ PRADO SALTERRIAGA, Víctor R., “*Criminalidad Organizada*”, Idemsa, Lima, 2006. p. 64.

empresa o ente societario. En efecto, en el cambio de gestión, muchas veces las políticas empresariales internas de transparencia de sus actividades económicas, así como los métodos legales para obtener ganancias, pueden verse afectadas por algunos grupos de personas, que desean establecer una nueva tendencia en la utilización de mecanismos irregulares, tal como ocurre con el financiamiento ilegal de partidos políticos. A diferencia de la tipología jerárquica estándar, en la red criminal, sus miembros no dependen de las órdenes de aquéllos que están en la cúpula del directorio, sino que, a través de “hombres claves” ubicados en mandos intermedios como los cargos gerenciales, llegan a reclutar empleados adeptos con el propósito de conseguir la materialización de determinados planes criminales, que si bien, benefician directamente a la empresa, les permite obtener provecho en forma residual.

Queda claro, que estas redes criminales, que operan al interior de las empresas con muy bajo perfil, en la mayoría de los casos, logran burlar los controles de detección y supervisión generados a partir de los programas de cumplimiento o *criminal compliance*, para así, transferir recursos de la empresa, con la anuencia de las áreas de contabilidad y finanzas, y con ello, entregar financiamiento ilegal a candidatos y partidos políticos. Por esta razón, es posible aseverar que las operaciones de la red criminal son imperceptibles.

En cuanto a los partidos políticos, la red criminal también puede aparecer en el interior de una estructura partidaria. Dicha red criminal se puede encargar de recibir el financiamiento ilegal de campañas electorales mediante la negociación realizada con los “agentes benefactores”, asegurándoles que las inversiones realizadas mediante la financiación serán recompensadas a futuro, a través del otorgamiento de favores políticos por parte de cualquiera de los candidatos del partido que pueda ganar y conseguir un alto cargo

público, ya que se les asegura a dichos “agentes benefactores” que aquellos que ganen las elecciones, son personas que componen la red criminal.

El nivel de diversificación en la obtención de recursos económicos para los partidos políticos genera que la red criminal busque beneficios de cualquier naturaleza. Por ejemplo, otra de las modalidades más utilizadas en el financiamiento ilegal de partidos políticos es la “condonación de deudas” que arrastran durante un largo tiempo. Generalmente, las deudas que tienen los partidos políticos son las que se han generado en el sistema financiero. Las redes criminales pueden encargarse precisamente de generar presión política en las entidades bancarias a fin de que procedan a la “condonación de deudas”, a cambio de posibles beneficios a través de la emisión de proyectos de ley que les pueda servir a sus propios intereses.

A manera de resumen, hemos podido ver que cualquiera de las cinco tipologías analizadas (jerárquica estándar, jerárquica regional, agrupación jerárquica, grupo central o red criminal) puede servir para la materialización de financiamiento ilegal de partidos políticos, ya sea que las organizaciones criminales desarrollen sus actividades dentro de los entes societarios o empresas, o en el interior de alguna estructura partidaria. Pero también hemos podido verificar que dichas estructuras criminales paralelas se deben en gran medida a los denominados “operadores de hecho” o “de facto” que mantienen roles acordes con los planes de las organizaciones delictivas.

3. Ámbitos de desarrollo de las organizaciones criminales

Las organizaciones criminales desarrollan sus objetivos criminales en tres ámbitos, el económico, el tecnológico y el político. Ven en todos ellos un gran abanico de oportunidades para materializar y fortalecer su

estructura criminal. Puede también que algunas organizaciones criminales sólo se encuentren interesadas sólo en uno de los tres segmentos, sea por decisión propia o sea por coyuntura. Es posible que una pequeña organización criminal integrada por hackers sólo busque poder tecnológico como instrumento o herramienta para conseguir poder económico, pero que, debido a su perfil bajo nunca se encuentre interesada en obtener poder político. Por otro lado, también cabe la posibilidad que una “organización criminal” dedicada al “tráfico de drogas” utilice el poder político para obtener impunidad en el desarrollo de sus actividades delictivas, mientras que como objetivo principal se tenga el poder económico. Finalmente, puede aparecer en escena una organización criminal terrorista que recurra a su poder tecnológico utilizando armas biológicas o realizando escuchas ilegales, con el propósito de obtener poder político, pero sin ninguna pretensión económica.

3.1. Poder económico

Es muy probable que la expansión y consolidación de un gran número de organizaciones criminales en el mundo se deba principalmente al empoderamiento económico, el cual les ha permitido además asegurar todos los aspectos logísticos de sus estructuras ilegales.

La delincuencia organizada es una amenaza transnacional de naturaleza dinámica que se adapta fácilmente. En el corto plazo, lo anterior generará efectos nefastos en la estabilidad política y el crecimiento económico de los países con Estados débiles que la sufren. Si es difícil medir el tamaño y poder de la delincuencia organizada en el mundo, es aún más complicado dimensionar

acertadamente los estragos del lavado de dinero en los sistemas económicos³⁵.

3.2. Poder tecnológico

Por mucho tiempo las organizaciones criminales no sólo desean obtener poder económico, sino también poder tecnológico. Por ejemplo, poseer las armas más modernas y letales del mercado, que no solo comprenderían las armas de fuego, sino incluso las armas biológicas. Utilizar los equipos de comunicación más encriptados y no rastreables del mundo, o por el contrario hacer uso de algún equipo de interceptación telefónica para escuchas ilegales. Conseguir, a través de la ciencia, drogas con costos de elaboración más baratas y con producción más elevada.

3.3. Poder político

La búsqueda del poder político ha dejado de ser hace mucho tiempo algo complementario o accesorio para las organizaciones criminales. Hoy en día, las organizaciones criminales no sólo irrumpen en las zonas más sensibles de la atmósfera política para realizar sus actividades criminales a través del pago de sobornos y otros mecanismos de corrupción, sino que han ido incursionando poco a poco en el financiamiento mismo de la política para controlarla de manera directa en beneficio propio. En la historia de la corrupción en el Perú se ha llegado a la conclusión de que tanto los criminales como la clase política han llegado a convertirse en socios estratégicos³⁶.

³⁵ BUSCAGLIA, Edgardo, *“Lavado de dinero y corrupción política. El arte de la delincuencia organizada internacional”*, Debate, México D.F., 2015, p. 9.

³⁶ *Vid., in extenso*, QUIROZ, Alfonso W., *“Historia de la corrupción en el Perú”*, IEP, Lima, 2013, p. 392 y ss., donde el autor pone como ejemplo la colusión de los militares con el narcotráfico durante la década de los 90's.

Deseamos exponer ahora de qué manera las diversas organizaciones criminales han mantenido vínculos muy estrechos con la clase política. Este fenómeno demuestra que las organizaciones criminales además de buscar incansablemente poder económico y tecnológico, siempre están a la caza del poder político, entre otras cosas para obtener un “blindaje político”³⁷. Como contraparte, al parecer, las redes y mafias criminales de políticos y altos funcionarios que ostentan el poder político no son ajenos a seguir la flecha imantada del anhelado poder económico, no sólo para satisfacer su apetito insaciable por mantenerse en el poder, sino para disfrutar impunemente el fruto de sus propios esfuerzos por haber conseguido el poder político.

Asimismo, podemos afirmar que en los países y regiones del mundo donde existan organizaciones criminales –sea cual sea su tipología-, éstas tendrán una relación simbiótica con la política por las razones antes formuladas, no solo a través de los clásicos mecanismos de corrupción, sino incluso mediante el financiamiento de la política (políticos, partidos políticos y campañas).

Podemos empezar remontándonos en el tiempo, y observar la presencia del “crimen organizado” en los Estados Unidos, por ejemplo, puede ser rastreada hasta los puritanos. A inicios de 1680, archivos de la Colonia de la bahía de Massachusetts da cuenta de la existencia de grupos organizados participando en prostitución y venta de objetos robados. Esos grupos tuvieron una gran presencia en el escenario de las elecciones locales, siendo que este esquema se ha mantenido en cierta forma³⁸. Este es quizás un pasaje desconocido para muchos sobre los antecedentes más remotos de la vinculación entre la

³⁷ MONZINI, Paola, “*Gruppi criminali a Napoli e Masiglia*”, Meridiana Libri, Catanzaro, 1999, p. 86.

³⁸ CASAS ZAMORA, Kelvin, “On Organized Crime and Political Finance: Why does the connection matter?”, en Casas Zamora, K. (Ed.) “*Dangerous Liaisons, Organized Crime y Political Finance in Latin America and Beyond*”, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2013, p. 1.

criminalidad organizada y la política en Estados Unidos, pero que nos muestra que este fenómeno es un poco más antiguo de lo que veníamos pensando.

Con posterioridad la mafia italiana se había trasladado a Estados Unidos, en un inicio cubriendo las actividades vinculadas a los casinos, las apuestas y el proxenetismo, lo cual implicaba que las cinco familias que se habían establecido en Nueva York³⁹, tuviesen protección de las autoridades (jefes de policía, alcaldes, senadores, etc.). Con el transcurrir del tiempo, a finales de 1960 una nueva generación de gánsteres brotó trayendo consigo una propuesta ilícita pero muy lucrativa: el tráfico ilícito de drogas. Aunque al inicio hubo cierta resistencia, se impuso el comercio de las drogas a tal punto que los principales cárteles colombianos fortalecieron su red de distribución. Pese a ello, el FBI luego de la aplicación de diferentes técnicas de investigación pudo desarticular a los jefes de las cinco familias. Por ello, aun cuando se admite la existencia de una relación entre la criminalidad organizada y la política⁴⁰, hoy en día la mafia ya no constituye un problema muy relevante en los Estados Unidos.

En América Latina, en los últimos años, la confluencia de un proceso de democratización vigorosa y regional con una notable expansión de la criminalidad organizada, especialmente el tráfico ilícito de drogas ha captado la atención de reformas políticas. Sobre todo, en las últimas dos décadas, los países de Latinoamérica han promulgado muchísimas reformas para regular el rol del dinero en las campañas políticas⁴¹.

³⁹ DI NICOLA, Andrea, *“La criminalità economica organizzata: le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy”*, Franco Angeli, Milán, 2017, p. 53.

⁴⁰ BECCHI, Ada, *“Criminalità organizzata. Paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia”*, Donzelli, Roma, 2000, p. 89.

⁴¹ CASAS ZAMORA, Kelvin, *Op. Cit.*, p. 2.

La colusión entre la criminalidad de cuello blanco y el crimen organizado en México ha sido desenfrenada. Casi durante todo el siglo XX, el gobierno mexicano controló el crimen organizado. Después de la Revolución mexicana de 1910, la élite mexicana formó un partido oficial que eventualmente llegó a ser conocido como el PRI. El PRI tuvo un monopolio sobre el poder político y utilizó este poder para manipular y explotar al crimen organizado. Las autoridades buscaban el éxito de las organizaciones criminales, como los traficantes de droga, y los obligaban a realizar pagos al gobierno. El gobierno les proveía de inmunidad frente a procesos a cambio de cupos que eran utilizados para programas gubernamentales, campañas políticas, y para enriquecer a sus políticos. Las autoridades esperaban que los criminales cooperaran. No apoyar podría traer como consecuencia el juzgamiento o incluso la muerte⁴².

En México, por ejemplo, las autoridades buscan reducir los riesgos de penetración del crimen organizado en el “financiamiento de partidos políticos”, a través de políticas de subvención pública⁴³, o financiamiento público, lo cual tiene como objetivo principal el fortalecimiento del “sistema de partidos políticos”, más no el financiamiento de campañas electorales. En este último se encuentra el problema de fondo, pues esta debilidad en el sistema de financiamiento es aprovechada por las organizaciones criminales, debido a que estadísticamente está demostrado que puede inyectarse capital ilícito a las millonarias campañas políticas.

En Colombia también se tiene que el dinero proveniente del “tráfico ilícito de drogas” no solo ha servido para corromper a políticos de los

⁴² SALINGER, Lawrence M., “*Encyclopedia of White-Collar & Corporate Crime*”, Vol. n° 1, Arkansas State University, Sage Publications, California, 2005, p. 528.

⁴³ CURZIO, Leonardo, “Organized Crime and Political Campaign Finance in Mexico”, in BAILEY, John/ GODSON, Roy (editores), “*Organized Crime & Governability, Mexico and the US – Mexican Boarderlands*”, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000, pp. 83-101.

partidos sino, además, para financiar a los propios partidos políticos y sus campañas⁴⁴, quienes a su vez también constituirían verdaderas cadenas de corrupción que son prácticamente equivalentes a formas de crimen organizado⁴⁵. Se lleva a concebir la idea de que las campañas políticas necesitan muchísimo financiamiento y los políticos colombianos se encuentran en búsqueda de dinero sin importar de dónde venga, siendo que, por ejemplo, los traficantes de drogas llegaron a financiar la campaña presidencial del candidato liberal Julio César Turbay Ayala, quien ganó las elecciones en 1978⁴⁶.

Increíblemente, otro país sudamericano donde se puede identificar la financiación de la política por parte de la criminalidad organizada es Argentina. Se tiene que a inicios de la década de los 90's del siglo pasado, el principal problema en el financiamiento de partidos políticos era la enorme influencia de la clase empresarial y cómo ésta había aprovechado dichas circunstancias para enriquecerse a costa de los favores devueltos por las solventes financiaciones de campañas electorales, por lo que, hasta ese momento la Criminalidad Organizada no había constituido problema alguno. Contrario a ello, el primer gran problema sobre "financiamiento del tráfico de drogas" a las campañas electorales se dio a finales de las elecciones presidenciales en 1999, el cartel de Juárez, cuyo cabecilla era Amado Carrillo Fuentes, realizó transferencias de dinero desde el City Bank de Nueva York hacia la firma argentina Mercado Abierto, para financiar la campaña de Fernando De la Rúa. El segundo caso de financiamiento ilegal de campaña tuvo lugar en el año 2007 en la candidatura presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, tanto en el caso denominado "*Valijagate*", donde un empresario venezolano fue detenido con una maleta

⁴⁴ *In extenso*, BANKS, Cyndi/ BAKER, James, "*Comparative, International, and Global Justice: Perspectives from Criminology and Criminal Justice*", SAGE Publications, California, 2016.

⁴⁵ CEPEDA ULLOA, Fernando, "*Narcotráfico, financiación política y corrupción*", Ecoe Ediciones, Bogotá, 2011, p. 6.

⁴⁶ VILLAR, Oliver/ COTTLE, Drew, "*Cocaine, Death Squads, and the War on Terror*", Monthly Review Press, Nueva York, 2011, p. 70.

con dinero destinado a la campaña, así como en el caso denominado “*Triple crimen*”, donde tres jóvenes empresarios que aparecieron como aportantes fueron asesinados⁴⁷.

En Honduras, el cual según su Observatorio de Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras atraviesa una ola de violencia extrema, el propio gobierno ha reconocido públicamente que el tráfico ilícito de drogas financia campañas políticas, programas sociales, proyectos de infraestructura, entre otros⁴⁸.

En efecto, los cárteles mexicanos, específicamente los de Sinaloa y del Golfo han llegado a volcar sus actividades en Honduras, debido en parte por la caída de algunos narcotraficantes en México, y que muchos cabecillas además se encuentren escondiéndose en Honduras, debido a que están inmersos en ejecuciones y asesinatos. En mayo del 2008, el cabecilla Jorge Mario Paredes Córdova fue capturado en San Pedro Sula por la policía hondureña. Frente a ello, los políticos y otros líderes coinciden en afirmar en que estos cárteles financian “partidos políticos” y se infiltran en las “instituciones públicas” en Honduras⁴⁹.

En Europa también los vínculos entre el crimen organizado y la política son bastante estrechos, y los márgenes de corrupción no son ajenos a los estándares que azotan a Latinoamérica.

⁴⁷ FERREIRA RUBIO, Delia M., “Argentina: Two Cases”, en Casas-Zamora, Kelvin (editor) “*Dangerous Liaisons, Organized Crime y Political Finance in Latin America and Beyond*”, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2013, pp. 22-36.

⁴⁸ FONSECA, Brian/ PESTANA, Randy, “A Symptom of Crisis in Honduras. Drug Trafficking”, in ZEPEDA, Roberto/ ROSEN Jonathan D., “*Cooperation and Drug Policies in Americas. Trends in the Twenty-First Century*”, Lexington Books, Maryland, 2015, p.122.

⁴⁹ DIZARD, Jake/ WALKER, Christopher/ COOK, Sarah, “*Countries at the Crossroads. An analysis of Democratic Governance*”, Freedom House, Washington DC, 2010, p. 259.

La vinculación entre la clase política y la criminalidad organizada en Italia se remonta hasta sus inicios como Estado en 1861⁵⁰. En efecto, en Italia, la cual tiene una larga tradición de lucha contra las cuatro organizaciones criminales principales: la Cosa Nostra (Sicilia), la Camorra (Campania), 'Ndrangheta (Calabria), y la Sacra Corona (Apulia), la vinculación de éstas no ha sido ajena a la política, por el contrario, han exportado al mundo los mecanismos más sofisticados y de vanguardia para el financiamiento de la política (políticos, partidos políticos y campañas).

Como parte de estos mecanismos podemos encontrar el siempre polémico y satanizado ámbito de las contrataciones del Estado. El Observatorio Socio-Económico de la Criminalidad del CNEL (*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*) ha revelado la permeabilidad de las contrataciones y licitaciones públicas en Italia, precisamente debido a la infiltración de la criminalidad organizada mediante la denominada corrupción política⁵¹.

Asimismo, la percepción de la opinión pública respecto a los vínculos entre el crimen organizado y la política ratifican las cifras oficiales. Conforme lo ha demostrado un estudio del *Centro Studi ed Iniziative Culturali "Pio La Torre"* (2011), donde en un grupo de la opinión pública en Italia, el 52,05% sostiene que la mafia es más fuerte que el Estado, mientras que el 25,99% que la Mafia y el Estado son igualmente fuertes⁵².

⁵⁰ FIORENTINO, Daniele, *"Gli Stati Uniti e il Risorgimento d'Italia 1848-1901"*, Gangemi Editore, Roma, 2013, p. 266.

⁵¹ Cfr. CISTERNA, Alberto, "Tracciabilità Finanziaria e Presidi Antireciclaggio", en AAVV, *"La tracciabilità dei pagamenti"*, Maggioli Editori, Dogana, 2011, p. 230.

⁵² FRAZZICA, Giovanni, "Percorsi di formazione della (s) fiducia: la costruzione giornalistica dei rapporti tra mafia e politica", en LA SPINA, Antonio/ RIOLO, Claudio (Coordinadores), *"Il Mezzogiorno nel Sistema Politico Italiano. Classi dirigenti, Criminalità Organizzata, Politiche Pubbliche"*, Franco Angeli, Milán, 2012, p. 110.

En el caso italiano, al igual que en otros países han buscado paliativos a este fenómeno, encontrándose con el denominado “financiamiento público”, principalmente para el “fortalecimiento de los partidos políticos” a través de capacitación y logística. A pesar de ello, algunos sostienen que no cumpliría el propósito de evitar que el crimen organizado penetre la política. A pesar de que esta modalidad de financiamiento fue regulada luego de los escándalos de corrupción de empresarios que recibían favores de políticos a cambio de dinero, favores que consistían en promulgación de leyes que implicaban enormes ganancias para ellos, ello no convirtió la actividad política en más transparente, pues seguiría siendo una gran mentira, y ello también ha sido aprovechado por el crimen organizado para financiar la política al igual que los demás actores empresariales⁵³.

Consideramos que Rusia también es uno de los países donde la relación entre la criminalidad organizada y la política es bastante cercana. Esta gran nación con cerca de 144 millones de habitantes ha padecido desde la caída del régimen de Stalin, de la denominada mafia rusa surgido el clientelismo, produjo una simbiosis entre los políticos y los truhanes.

En Rusia, lo más importante fue que el incremento de la criminalidad organizada tuvo consecuencias negativas para el desarrollo de la democracia y la estabilidad jurídica. Como la criminalidad organizada se desarrolló en muchos lugares, la Mafia post-soviética obtuvo poder político debido al desarrollo de la influencia económica. Fondos ilícitos, como en Latinoamérica, crearon significantes bases políticas de apoyo para los jefes de la mafia, y lanzar sus propios candidatos⁵⁴.

⁵³ RUGGIERO, Vincenzo, “Italy: Who corrupts whom?”, in GOUNEV, Philip/ RUGGIERO Vincenzo (editores) *“Corruption and Organised Crime in Europe, Illegal Partnership”*, Routledge, Londres, 2012, pp. 147-158.

⁵⁴ SCHULTE-BOCKHOLT, Alfredo, *“The Politics of Organized Crime and the Organized Crime of Politics. A Study in Criminal Power”*, Lexington Books, Oxford, 2006, p. 168.

Por otro lado, en algunos países ubicados en la península balcánica, el financiamiento proveniente del crimen organizado es también considerable, pues aquella es un problema regional con vastos beneficios que atraviesa las fronteras y llega a las arcas de los partidos políticos. Tanto albaneses como serbios creen que el crimen organizado tiene fuertes conexiones con la política. Las entidades gubernamentales a cargo de la supervisión del financiamiento de la política tienen fundados temores, de que grupos del crimen organizado frecuentemente utilizan la amenaza y la intimidación para corromper a las autoridades y recibir privilegios especiales⁵⁵.

La criminalidad organizada otorga confianza con su presencia a la política clientelista, las cuales persiguen y consiguen, a través de ellos mismos, o circunstancialmente, prometiendo favores a cambio de votos o de financiamiento⁵⁶.

Algunos autores coinciden en afirmar que en muchos países se recurre a las organizaciones criminales, principalmente del tráfico de drogas, para financiar campañas políticas⁵⁷.

En el caso de Perú, se ha señalado que, a inicios del año 2016, a puertas de las elecciones presidenciales, algunos expertos afirmaban que, ante la desconfianza generalizada, el país necesita saber qué plantean los “candidatos a la Presidencia de la República”. Pero más que el qué, se requiere saber el cómo. Por ejemplo, cómo piensan reformar el sistema de administración de justicia y la policía nacional. Cómo reformarán el sistema político, tan penetrado por el narcotráfico y

⁵⁵ FISHER, Jeff/ WALECKI, Marcin/ CARLSON, Jeffrey (editores), “*Political Finance in Post-Conflicts Societies*”, USAID, Washington D.C., 2006, p. 81.

⁵⁶ PASQUINO, Gianfranco, “*Il sistema politico italiano: autorità, istituzioni, società*”, Bononia University Press, Boloña, 2002, p. 220.

⁵⁷ AUSTIN, Reginald/ Tjernstör, Maja, “*Funding of Political Parties and Election Campaigns*”, International Idea, Stockholm, 2003, p. 98.

el crimen organizado. Cómo mejorarán la gestión de la Unidad de Inteligencia Financiera para combatir el lavado de activos⁵⁸.

4. La narcopolítica

4.1. Concepto

La Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 o Convención de Viena, constituye la piedra angular en la política criminal internacional contra las grandes y poderosas organizaciones y empresas criminales del tráfico ilícito de drogas, principalmente, a través de la estructuración de un tipo penal con autonomía sustantiva y procesal, y que llegó a denominarse delito de lavado de activos o blanqueo de capitales⁵⁹, el cual se ha visto robustecido con la implementación oportuna de sistemas nacionales de prevención, detección y control que puedan filtrar adecuadamente las operaciones sospechosas de lavado de activos que se presenten en los diferentes sujetos obligados o *gatekeepers*⁶⁰, a lo que deben incluirse los modelos de prevención al interior de las personas jurídicas⁶¹, debiendo resaltarse que el sistema de prevención mencionado se encuentra a cargo de las Unidades de

⁵⁸ MEDINA, Jorge (Consultor), “Los candidatos ante la corrupción”, Revista Portafolio – Diario El Comercio, Lima, 13 de enero de 2016, p. B7.

⁵⁹ ABEL SOUTO, Miguel, “*El blanqueo de dinero en la normativa internacional*”, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2002, pp. 32-33.

⁶⁰ PRADO SALDARRIAGA, Víctor, “*Los delitos periféricos al lavado de activos en el DL 1106*”, en AAVV, “*Libro Homenaje al Profesor José Hurtado Pozo*”, Idemsa, Lima, 2013, p. 580.

⁶¹ *Vid.*, SIEBER, Ulrich, “*Programas de Compliance en el Derecho Penal de la Empresa*”, en “*Dogmática Penal de Derecho Penal Económico y Política Criminal*”, Vol. I, URQUIZO/ ABANTO/ SALAZAR (Coords.), Fondo Editorial USMP, Lima, 2011, p. 208; quien indica que otros conceptos similares tales como “*Risk Managment*” o “*Corporate Governance*”.

Inteligencia Financiera de cada uno de los Estados, las cuales forman parte del Grupo Egmont⁶².

No obstante ello, las organizaciones criminales del tráfico ilícito de drogas han venido fortaleciéndose no sólo con poder económico, sino también con poder político, que les ha servido para realizar sus actividades criminales con total impunidad debido al blindaje judicial y político. En efecto, dicha acumulación de poder económico les ha servido para recurrir a mecanismos de confrontación contra el Estado, para así imponerse a la fuerza, y operar mediante la utilización de la violencia extrema. Pero también, han sabido recurrir a mecanismos de infiltración, mediante la financiación de la clase política. A este último mecanismo donde convergen las organizaciones criminales y la clase política la podemos denominar narcopolítica.

La *narcopolítica* es la confluencia reservada y necesaria, de intereses y acuerdos de dos grandes bloques, por un lado, autoridades públicas, grupos económicos, fuerzas policiales y, por otro lado, el crimen organizado de tráfico ilícito de drogas, cuya caracterización va de la mano con un alto grado de compartimentaje interno y externo. De ello se desprende como una consecuencia, el hecho de que los altos funcionarios y la clase política se conviertan en socios estratégicos de los criminales, lo cual puede determinar dos posibilidades: i) Que bajo un determinado periodo de tiempo de acuerdos los criminales no sólo busquen apoyo, sino la dirección y el control de un sector de la política, iii) Que sea finalmente la política la que termine corrompiendo al narcotráfico⁶³.

⁶² Cfr. FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo, “*La Fenomenología del Lavado de Dinero, sus Efectos sobre la Economía y el Bien Jurídico Protegido*” en BLANCO CORDERO/ FABIÁN CAPARRÓS/ PRADO SALDARRIAGA/ ZARAGOZA AGUADO, “*Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial – Edición Especial para el Perú*”, OEA, 2014, pp. 27-28.

⁶³ PAUCAR CHAPPA, Marcial, “*Narcopolítica y lavado de activos: un análisis de las personas expuestas políticamente (PEP’s) y el financiamiento de partidos políticos*”, Actualidad Penal, Vol. N° 17, Lima, noviembre 2015, p. 412.

Ahora bien, la criminalización del financiamiento de partidos políticos de origen ilícito tiene una importancia internacional, y no sólo se limita a la criminalidad en el plano latinoamericano. Así tenemos en Italia la Camorra, en países de Europa del Este las mafias que se dedican al “tráfico ilícito de drogas”, el “proxenetismo”, la “trata de personas” y la “extorsión”; y el Japón la *yakuza*. En general, las organizaciones criminales consignadas en la lista Falcone. Podemos asegurar entonces que el fenómeno de la narcopolítica no sólo se agota en las organizaciones productoras y/o de transporte, sino en alguna medida las organizaciones encargadas de la distribución y venta final, por ello, la narcopolítica es un fenómeno mundial.

4.2. Características

La narcopolítica tiene algunas características esenciales, siendo la primera es la “concertación criminal” o “*pactum sceleris*” para el blindaje, esto es que a nivel de las cúpulas tanto de las organizaciones criminales como de las redes de corrupción en organizaciones políticas existirá una cobertura que les permita crear alianzas estratégicas para los fines operativos de cada una de sus estructuras criminales bajo el blindaje e impunidad de sus actividades delictivas.

Una segunda característica está ligada a su fuerte y estrecha “vinculación con las PEP’s”, principalmente entre quienes tienen en sus manos la responsabilidad en la dirección y ejecución de las principales “políticas de lucha contra el tráfico ilícito de drogas” y delitos conexos como el lavado de activos, minería ilegal, entre otros, tanto altos funcionarios públicos como altos mandos militares y policiales, hasta el punto de facilitar la propia logística del Estado (helicópteros, camiones, embarcaciones, etc.) para el transporte, distribución, acopiamiento de droga y de dinero producto de dicha actividad criminal.

4.3. La criminalidad organizada de tráfico ilícito de drogas

Básicamente la criminalidad organizada de “tráfico ilícito de drogas” sirve como ejemplo para la presente investigación, por su alta capacidad de generar ganancias ilícitas, y de esta manera utilizar dichos recursos para el financiamiento de campañas electorales de candidatos en zonas geográficas estratégicas para la producción, transporte y comercialización de drogas.

4.4. La corrupción en el tráfico ilícito de drogas

Desde hace mucho tiempo se tiene claro que la corrupción es un componente esencial en las actividades de las “organizaciones criminales” vinculadas al tráfico ilícito de drogas. En nuestra legislación, incluso se ha agravado la pena en el delito de tráfico ilícito de drogas, en el artículo 297, inciso 1, del C.P., a aquellos funcionarios públicos que, valiéndose de su cargo, cometen el tipo penal configurado en cualquiera de sus cuatro modalidades (artículo 296 del C.P.), independientemente que recibirá una sanción adicional por la comisión del “delito de cohecho pasivo” en la modalidad correspondiente.

5. La corrupción política

Hace mucho tiempo se había acuñado la frase “la corrupción no nace como un producto genuino, sino que es simplemente corrupción⁶⁴”. Esta idea nos permite entender que la corrupción no podría definirse simplemente a partir de los factores que lo provocan, sino a partir de su comprensión ontológica como fenómeno.

⁶⁴ COLAJANNI, Napoleone, “*Corruzione politica*”, Tropea, Catania, 1888, p. 45.

5.1. Concepto

Una primera aproximación al concepto de corrupción política la encontramos en FERRAJOLI quien ha acotado: “En Italia -pero me parece que, aunque en menor medida, también en Francia y en España- numerosas investigaciones judiciales han sacado a la luz un gigantesco sistema de corrupción que envuelve a la política, la administración pública, las finanzas y la economía, y que se ha desarrollado como una especie de Estado paralelo, desplazado a sedes extra-legales y extra-institucionales, gestionado por las burocracias de los partidos y por los lobbies de los negocios, que tiene sus propios códigos de comportamiento⁶⁵”.

En principio, la corrupción política de alto nivel es vista bajo reglas autoritarias, donde aquellos que se encuentran en el poder disfrutan de impunidad y se encuentran protegidos de las críticas de la opinión pública⁶⁶, incluso hasta el punto de haberse convertido en sistemática⁶⁷.

En efecto, cuando se habla de corrupción política, siempre se remite todo a la cuestión de los partidos políticos, de su organización interna, de sus donaciones con sus respectivos intereses económicos⁶⁸. Se entiende entonces que la corrupción política y la conexión entre la política y el dinero no es un fenómeno exclusivo de nuestros días, sino que siempre existió⁶⁹.

⁶⁵ FERRAJOLI, Luigi, *“Derecho y Razón – Teoría del Garantismo Penal”*, Trotta, Madrid, 1995, p. 15.

⁶⁶ WHITEHEAD, Laurence, “High Level Political Corruption in Latin America: A “Transitional” Phenomenon?”, en HEIDENHEIMER, Arnold/ JOHNSTON, Michael (eds.), *“Political Corruption: Concepts and Contexts”*, 3 ed., Transaction Publishers, New Jersey, 2009, p. 801.

⁶⁷ DELLA PORTA, Donatella/ VANNUCCI, Alberto, *“Corruzione politica e amministrazione pubblica”*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 255.

⁶⁸ MAGATTI, Mauri, *“Corruzione politica e società italiana”*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 29.

⁶⁹ PERELLI, Luciano, *“La corruzione politica nell’antica Roma”*, Biblioteca Universali Rizzoli, Milano, 1994, p. 342.

5.2. Características

Una de sus principales características es la existencia de zonas indeterminadas entre corrupción y política. No es menos cierto que, una de las principales razones es la deficiencia en la redacción de las normas, y consecuentemente, la poca seriedad y rigor científico para la construcción de los tipos penales, más concretamente los delitos de corrupción. En este sentido, ZAFFARONI ha formulado las siguientes críticas: “Al mismo tiempo se viene deteriorando aceleradamente el nivel técnico-legislativo. Los operadores políticos de la región, es decir, nuestros políticos, no tienen espacio en este momento para producir hechos con significación socioeconómica y, por ende, no encuentran mejor cosa que imaginar leyes penales improvisadas con las que pretenden resolver todo, desde la ecología hasta la economía, desde la corrupción hasta el peligro nuclear⁷⁰”.

Si bien, HASSEMER sostiene que existen factores que inciden en la formación de la cifra oculta de la criminalidad, lo que origina que no todos los delitos lleguen a ser conocidos, denunciados, esclarecidos o finalmente condenados⁷¹, cada vez es más unánime la doctrina sobre la existencia de zonas ambiguas que permiten la impunidad de ciertos hechos relacionados con casos de corrupción política. En ese sentido, RODRÍGUEZ GÓMEZ señaló: “Debe ser un objetivo previo a la sanción penal la eliminación de zonas oscuras o de impunidad que, en cuanto deficiencias del sistema, favorecen toda clase de abusos. Es inadmisibles que se invoque el Derecho penal respecto de comportamientos que son fruto del deficiente funcionamiento de los controles administrativos, por carencias legislativas o disfunciones

⁷⁰ ZAFFARONI, Raúl, *“Hacia un realismo jurídico penal”*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1993, p. 48.

⁷¹ HASSEMER, Winfried/ MUÑOZ CONDE, Francisco, *“Introducción de la criminología y a la política criminal”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 113-118.

institucionales, y no podemos olvidar en el ámbito que nos ocupa, la importancia del Derecho administrativo y de su capacidad sancionadora⁷²”.

En el mismo sentido, CUBAS VILLANUEVA ha sostenido que la única explicación son los graves problemas de corrupción en las diferentes áreas de la Administración Pública, la misma que se manifestaba en hechos que fueron denunciados, pero no investigados debidamente, pese a su gravedad, como los diversos actos, entre otros, de corrupción, frente a los que se ha pretendido obtener la impunidad⁷³.

Por último, LAHERA identifica el siguiente panorama del problema: “En este sentido se pueden analizar tres intentos de los intereses especiales o particulares por distorsionar la voluntad ciudadana. Se trata del lobby, la corrupción y el financiamiento secreto de la política. Que los intereses particulares compitan y confluyan en la formación de políticas públicas es de la esencia de la democracia. Pero como en todo juego, debe haber reglas comunes para quienes participan. Y el lobby, la corrupción y la falta de transparencia en el financiamiento de la política son reglas desiguales. Y como se sabe que ello tiende a pasar, en muchas democracias la corrupción es investigada y penada, el lobby es regulado y el financiamiento de la política es relativamente transparente y acotado⁷⁴”.

En conclusión, la existencia de algunas “zonas indeterminadas” entre la política y la corrupción, pueden eventualmente propiciar la falta de sanción en el ámbito penal, toda vez que existen algunas instituciones

⁷² RODRÍGUEZ GÓMEZ, Carmen, “Aspectos Penales de la corrupción en la Administración Pública”, en RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás/ FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (Coord.), *“La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar”*, Ratio Legis, Salamanca, 2004, p. 194.

⁷³ CUBAS VILLANUEVA, Víctor, *“Constitución, Proceso y Poder Político”*, Palestra, Lima, 2000, p. 3.

⁷⁴ LAHERA PARADA, Eugenio, *“Chile como pregunta”*, Serie Ciencias Humanas. Políticas Públicas, Editorial LOM, Santiago de Chile, 2004, p. 84.

jurídicas que requieren una urgente revisión para la implementación de criterios que permitan diferenciarlas con reales actos de corrupción política, incluyendo la denominada corrupción *quid pro quo*.

5.3. Límites entre responsabilidad política y penal

Debe entenderse por responsabilidad política a la imputación de culpabilidad en el manejo del poder público que se hace contra un alto funcionario con capacidad de decisión en las políticas públicas, y que se encuentran designados tanto en la Constitución Política como el marco normativo correspondiente. Dicha imputación de naturaleza política se centra en las decisiones que pueda asumir ante una determinada coyuntura, y a las consecuencias que se obtienen como desenlace de las mismas, por ello, dichas decisiones deben estar en concordancia con la Constitución Política y las políticas nacionales.

En relación a la interpelación y al voto de censura, se tiene lo establecido en el artículo 132 de la Constitución Política: “El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial”.

Por el contrario, la responsabilidad penal requiere de un juicio de subsunción en el supuesto de hecho de un tipo penal, a efectos de verificar si determinadas conductas han sido lesivas o no al bien jurídico protegido. Otra gran diferencia es que luego de haberse establecido la responsabilidad penal en el agente, la sanción penal debe de pasar por un proceso técnico denominado determinación judicial de la pena, que incluye además un análisis de los principios de proporcionalidad, culpabilidad, y lesividad.

5.4. Doctrina de las “puertas giratorias”

La doctrina de las puertas giratorias o “*revolving doors*” tiene raigambre histórica en el sistema anglosajón, pero en los últimos tiempos se ha irradiado a otros sistemas jurídicos como el europeo-continental. Esta doctrina se refiere a la situación en la que una persona que se dedica a actividades económicas en determinado sector o mercado ingresa a ocupar un alto cargo público, usualmente vinculado al mismo ámbito económico en el que ejercía sus actividades, y luego se retira de la administración pública por un corto periodo, para posteriormente retornar. En otras palabras, la “puerta giratoria” es como se le conoce a la práctica de funcionarios que saltan del sector privado al público, o viceversa⁷⁵.

Aquí se puede identificar una serie de conflictos de intereses, principalmente del sector privado y el sector público. Actualmente, se ha incrementado la práctica de las “puertas giratorias” entre lobistas y funcionarios públicos, intercambiando información privilegiada que han obtenido para influenciar en la administración pública⁷⁶.

En efecto, las “puertas giratorias” enfocadas en captación se basan en la siguiente premisa: el ofrecimiento de un lucrativo empleo luego de terminado su cargo en el sector empresarial al que supervisó, puede servir como mecanismo de intercambio de favores⁷⁷. Se sabe que la experiencia en el sector público no es suficiente, sino que para que un funcionario público sea visto como un “elemento potencial” para una

⁷⁵ BARRETO MORENO, Antonio, “*Inhabilidades de la contratación estatal, efectos y neopunitivismo en el estatuto anticorrupción*”, en ALVIAR, Helena (Coord.), *Nuevas tendencias del derecho administrativo*, U. de Los Andes, Temis, Bogotá, 2016, p. 80

⁷⁶ Véase *in extenso*, LAPIRA, Timothy M./ THOMAS, Herschel F., “*Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests*”, University of Kansas Press, Kansas, 2017.

⁷⁷ AGRELI, Per J./ GAUTIER, Axel, “Rethinking Regulatory Capture”, in HARRINGTON Jr., Joseph E./ KATSOULACOS, Yannis (Editores), “*Recent Advances in the Analysis of Competition Policy and Regulation*”, Edward Elgar, Cheltenham, 2012, p. 288.

determinada empresa, éste debe tener no solo información privilegiada, sino además buenos contactos con otros funcionarios que tengan capacidad de decisión.

En Francia por ejemplo, el entrenamiento que reciben los funcionarios civiles en las grandes *écoles* es valorado tanto en el sector privado como en el público y como resultado hay una extensa red de experiencias educativas compartidas en los altos rangos de los sectores públicos y privados de Francia, e incluso se reclutan funcionarios civiles para empleos lucrativos del sector privado después de la jubilación (práctica conocida como *pantouflage*), aunque en teoría hay reglas que rigen la versión francesa del síndrome de “puerta giratoria”⁷⁸.

Hasta aquí hemos ofrecido un alcance panorámico sobre la doctrina de las “puertas giratorias”, pero ahora analizaremos cómo se relaciona esta figura con el financiamiento de partidos políticos. Podemos empezar señalando que, como se sabe, en cada nuevo gobierno los partidos políticos que cuentan con mayor poder en el Estado buscan favorecer a los militantes de sus filas partidarias, los cuales pueden ser simples personas desempleadas o también empresarios que los han apoyado económicamente para llegar al poder.

Precisamente, aquellos empresarios que realizaron aportes de campaña en determinado proceso electoral habrán de buscar el retorno de los favores económicos realizados a los candidatos y que ahora han podido alcanzar un puesto dentro del gobierno. Lo que quizás podrían buscar estos privilegiados empresarios no sea solo ser favorecidos

⁷⁸ PEELE Gillian/ KAYE Robert, “*La regulación de los conflictos de interés: asegurando la rendición de cuentas en el Estado moderno*”, en SANDOVAL, Irma Eréndira (Coord.) Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad, Siglo XXI, México DF, 2009, p. 480.

económicamente, sino activar el mecanismo de las “puertas giratorias” por intermedio de sus operadores políticos.

Imaginar el primer paso no es muy difícil, pues los empresarios procurarán insertar en cargos claves de la Administración Pública a personajes de su mayor confianza –gerentes, administradores, asesores, etc.-. El segundo paso es cumplir con el propósito, es decir, que estas personas puedan favorecer en todo lo que sea posible a los empresarios y grupos económicos, desde la obtención de una simple licencia de funcionamiento, hasta la revocación de la decisión de un órgano administrativo. El tercer paso se materializa al cabo de un cierto tiempo, donde los empresarios abrirán las puertas de sus empresas para reclutar justamente al rebaño de funcionarios que ingresó a la Administración Pública con ayuda de los candidatos financiados con su dinero, reclutamiento que incluye por cierto todo el bagaje de conocimientos adquiridos e información privilegiada.

5.5. Doctrina de la “triple puerta giratoria”

A partir del desarrollo de la presente investigación, se ha podido advertir una serie de factores que permiten establecer que en la actualidad ha aparecido un nuevo esquema más dinámico en el panorama criminológico actual.

El esquema de lo que hemos denominado “triple puerta giratoria” es la convergencia entre actores de tres ámbitos concretos: las organizaciones criminales, las redes de corrupción y la criminalidad empresarial. Podemos esquematizarlo de la siguiente manera:

- A.** Una persona que se dedica al tráfico ilícito de drogas desea postular al cargo de alcalde y es nombrado. Luego de su

mandato, se retira y pasa a formar parte del grupo de honorables empresarios.

- B. Una persona que es empresario recibe la propuesta de inyectar ciertas sumas de dinero a su empresa, con conocimiento de que proviene de la criminalidad organizada. Con todo este poder económico, los grupos de presión lo proponen para ser nombrado Ministro de Estado. Después de culminado su mandato cobra todos los favores que otorgó durante su gestión como alto funcionario público.
- C. Un alto funcionario del Estado que nunca tuvo una sola empresa otorga un sinnúmero de favores a empresarios de un determinado sector. Luego de culminada su gestión, una de las empresas transnacionales lo nombra miembro de su Directorio. Al cabo de cierto tiempo, lo proponen para regresar a la función pública como Congresista, objetivo que llega a materializarse.

6. Conclusiones preliminares

En ese marco, con relación a lo analizado en el presente capítulo, se pueden arribar a las siguientes conclusiones:

- Las organizaciones criminales a nivel internacional han mantenido vínculos muy estrechos con la clase política. Conforme se señala en la doctrina, este fenómeno demuestra que las organizaciones criminales **además de buscar incansablemente poder económico y tecnológico, siempre están a la caza del poder político, entre otras cosas para obtener un “blindaje político”**. Como contraparte, al parecer, las redes y mafias criminales de políticos y altos funcionarios que ostentan el poder político no son ajenos a seguir la flecha imantada del anhelado poder económico, no sólo para satisfacer su apetito

insaciable por mantenerse en el poder, sino para disfrutar impunemente el fruto de sus propios esfuerzos por haber conseguido el poder político.

- La narcopolítica es la **confluencia reservada y necesaria, de intereses y acuerdos de dos grandes bloques, por un lado, autoridades públicas, grupos económicos, fuerzas policiales y, por otro lado, el crimen organizado de tráfico ilícito de drogas**, cuya caracterización va de la mano con un alto grado de compartimentaje interno y externo. De ello se desprende como una consecuencia, el hecho de que los altos funcionarios y la clase política se conviertan en socios estratégicos de los criminales, lo cual puede determinar dos posibilidades: i) Que bajo un determinado periodo de tiempo de acuerdos los criminales no sólo busquen apoyo, sino la dirección y el control de un sector de la política, ii) Que sea finalmente la política la que termine corrompiendo al narcotráfico.

CAPÍTULO 2
LA AUTONOMÍA DEL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE
PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO 2: LA AUTONOMÍA DEL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

Un sector de la doctrina parte de la premisa de que el derecho penal no es la única herramienta que soluciona problemas de criminalidad. Últimamente se vincula incluso esta cuestión a la total falta de políticas sociales.

Respecto al problema de la justificación del derecho penal, podemos advertir en la moderna teoría, una multiplicidad y heterogeneidad de propuestas de solución, pero que al menos presentarían tres elementos: 1) la finalidad última del reduccionismo del derecho penal, 2) el procedimiento metodológico seguido para individualizar los ámbitos del derecho penal justificables, 3) la demostración de la legitimidad de la justificación o no del derecho penal, es decir, de la “necesidad y efectividad de la tutela penal”⁷⁹.

Por el contrario, el derecho penal necesita hacer frente a los problemas actuales de criminalidad, a través de la neocriminalización o sobrecriminalización. En efecto, era urgente contar con nuevos delitos que criminalicen conductas que van de la mano con el aprovechamiento de la banca financiera electrónica como el “lavado de activos”, o tipos penales que criminalicen la creciente violencia de género como el “feminicidio”.

Lo que sucede es que al derecho penal le hacen falta “contracorrientes” que descriminalicen (como por ejemplo el adulterio del Código Penal de 1924) o despenalicen (algunos delitos económicos), o incluso puedan crear circunstancias atenuantes.

⁷⁹ MANTOVANI, Ferrando, “La Riduzione della Criminalità”, en Pérez Álvarez, Fernando (Ed.), “*Universitas Viata. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero*”, Universidad de Salamanca – Aquilafuente, Salamanca, 2007, p. 491.

Explicado esto, pasaremos a desarrollar las razones por las cuales el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos debe tener una naturaleza autónoma.

1. Las formas de criminalidad que financian ilegalmente partidos políticos

En principio todo delito que genere cualquier tipo de ganancias puede ser pasible de operaciones de lavado de activos. Algo muy parecido debe ser aplicado al “delito de financiamiento ilegal de partidos”, pues bajo esa perspectiva todo aquél que se encuentre involucrado en actividades criminales que le generen una rentabilidad, además de asegurar su capital ilícito a través de formas de blanqueo de dinero, puede buscar su expansión criminal a través del involucramiento con la clase política, ya sea para conseguir impunidad o bien para liquidar a la competencia que tenga con otras organizaciones criminales.

En el Perú podemos distinguir cuatro formas de criminalidad que, cometidos en coautoría, en banda u organización criminal, pueden financiar los partidos políticos. La criminalidad organizada, la criminalidad empresarial-económica, la criminalidad gubernamental y la criminalidad patrimonial.

En el primer grupo se encuentra la criminalidad organizada que están familiarizados a la comisión de los delitos conocidos como de tráfico ilícitos, tales como el “tráfico ilícito de drogas”, la “trata de personas”, el “tráfico de migrantes”, los “delitos informáticos”, el “tráfico de armas”, el “tráfico de insumos químicos”, etc. La mayoría de éstos generan grandes ganancias y tienen cobertura internacional.

En el segundo grupo se encuentra la criminalidad empresarial-económica. Aquí podemos encontrar por ejemplo a los empresarios que cometen delitos para poder llegar a consolidar sus empresas, y que son muestra clara de que están muchas veces dispuestos a pagar sobornos⁸⁰ para ganar una licitación de gran envergadura con el Estado, o permitir las operaciones de lavado de activos al interior de sus instituciones financieras con el único propósito de maximizar sus utilidades. Efectivamente, en los últimos años han crecido exponencialmente estas prácticas indebidas en los contratos de licitaciones, que, en ocasiones, se han utilizado para financiación ilegal de partidos políticos⁸¹.

En palabras de SUTHERLAND “la corrupción política y el soborno surgen fundamentalmente de los esfuerzos de los comerciantes por obtener privilegios especiales”⁸². Así, por ejemplo, se ha afirmado que la corrupción deviene en un medio para la finalidad del lavado de activos, siendo frecuente que en la actividad de la criminalidad económica y criminalidad organizada se manifieste una estrecha relación entre estos delitos⁸³. Sobre el particular GARCÍA CAVERO⁸⁴ ha precisado que *“sin desmerecer la necesidad de una lucha eficaz contra la criminalidad de funcionarios públicos o de organizaciones criminales, resulta igualmente justificado que se exija una reacción de la misma intensidad contra la criminalidad económica, pues en este*

⁸⁰ Cfr. ROMANO, Mario, “*I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*”, 3 Ed., Giuffrè Editore, Milano, 2013, p. 134.

⁸¹ GIMENO FELIU, José María, “La corrupción en la contratación pública”, en Castro Moreno/ Otero González (Dir.), “*Prevención y tratamiento punitivo de la corrupción en la contratación pública y privada*”, Dykinson, Madrid, 2016, p. 16.

⁸² SUTHERLAND, Edwin H., “*El delito de cuello blanco*” (traducción de Rosa del Olmo), La Piqueta, Madrid, 1999, p. 139.

⁸³ DI NICOLA, Andrea, “*La criminalità economica organizzata: le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy*”, Franco Angeli, Milán, 2017, p. 74.

⁸⁴ GARCÍA CAVERO, Percy, “Aspectos básicos de la reforma del delito de administración fraudulenta de persona jurídica en el Código Penal peruano”, en GÓMEZ-JARA DIEZ/ GARCÍA CAVERO (Eds.), “*La administración desleal de los órganos societarios*”, ARA Editores, Lima, 2010, pp. 317-318.

terreno se puede ser tan corrupto o criminal como en la función estatal o en la formación de organizaciones criminales”.

En el tercer grupo se encuentra la criminalidad gubernamental, que básicamente está conformada por todos los funcionarios públicos, en particular aquellos que han generado pequeñas o grandes redes de corrupción en el seno de los aparatos estatales y que para perpetuarse en el poder “financian” algunas campañas electorales las cuales pueden estar ligadas en la mayoría de las veces a candidatos de miembros de sus partidos políticos.

Así, por ejemplo, tenemos lo expuesto en el fundamento jurídico cuarto del R.N. N° 546-2012/LIMA, donde se señaló con bastante detalle la utilización de fondos públicos para una “campaña electoral” de “reelección” presidencial:

“Que, sobre el objetivo político de la reelección presidencial para el periodo dos mil a dos mil cinco, se emitieron dos sentencias condenatorias por delito de peculado contra Vladimiro Montesinos Torres. La sentencia conformada recaída en el expediente número treinta y dos guión dos mil tres, corriente a fojas doce mil ochocientos noventa y nueve, del veintinueve de octubre de dos mil nueve, de seis años de pena privativa de libertad compurgada, trescientos sesenta y cinco días multa e inhabilitación [el Ministerio de Economía y Finanzas destinaría tres millones seiscientos mil nuevos soles mensuales para ser destinados del Ministerio de Defensa al Servicios de Inteligencia Nacional -en adelante, SIN-, que las aplicación en los ámbitos de las Regiones Militares con intervención de los Comandantes Generales de las tres armas, con asistencia de Winitzky Bertolino y Saúl Makevich]. Y, la expedida en el expediente número dos guión dos mil dos, de fojas quince mil ochenta y dos, del veinticinco de agosto de dos mil seis, que condenó a Vladimiro Montesinos Torres por delito de peculado en

agravio del Estado a seis años de pena privativa de libertad e inhabilitación por el plazo de tres años [en esa causa también se condenó por delito de peculado -cómplice primario- al jefe nominal del SIN Almirante Rozas Bonuccelli, además el referido Montesinos Torres tenía el pleno dominio y control de los fondos públicos, logró el desvío de dinero del Ministerio de Defensa al SIN, parte del cual lo destinó a la propaganda electoral del presidente Fujimori Fujimori]”.

En el cuarto grupo se encuentra la criminalidad patrimonial, sobre todo de corte violento y que pueden canalizarse a través de bandas, mafias o de organizaciones criminales propiamente. Desde bandas dedicadas a la comisión de delitos patrimoniales básicos como robos, hasta organizaciones criminales dedicadas a las extorsiones y sicariato, o incluso al tráfico de terrenos y de tierras, no pierden la oportunidad de apoyar al “financiamiento de candidatos o partidos políticos”.

Aunque el criterio de “generación de ganancias” es fundamental para explicar qué formas de criminalidad financian partidos políticos, éste no es cien por ciento determinante. No podemos olvidar que existen otras formas de criminalidad que sin generar ganancias acuden al “financiamiento de partidos políticos” para perdurar en el tiempo. Este es el caso de las organizaciones terroristas que, sin obtener beneficios económicos con la ejecución de atentados terroristas, recolectan sumas de dinero nada despreciables para la materialización de objetivos ideológicos pero delictivos⁸⁵. Una de esas metas es alcanzar una cuota de poder político para actuar con total impunidad. Por ende,

⁸⁵ Cfr. BUSTOS RAMÍREZ, Juan, “In-seguridad y lucha contra el terrorismo”, en LOSANO, Mario G./ MUÑOZ CONDE, Francisco (Coords.) “*El Derecho ante la globalización y el terrorismo*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 408; asimismo, es importante tener en cuenta que el suministro económico a un “partido político de referencia”, esto es, el “brazo político”, por ejemplo, en el caso irlandés el *Sinn Fein*, y en el caso vasco Batasuna, arrastra lagunas de ambigüedad en una zona limítrofe entre lo legal vinculado al ejercicio legítimo de derechos y lo ilegal referido al soporte delictivo, Cfr. ASÚA BATARRITA, Adela, “Terrorismo y conductas periféricas”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio/ ISLAS DE GONZÁLES MARISCAL, Olga (Coords.), “*Panorama Internacional sobre Justicia Penal. Política Criminal, Derecho Penal y Criminología*”, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 2007, p. 37.

el financiamiento que se produzca directa o indirectamente desde una organización o agrupación terrorista hacia un partido político también devendrá en ilegal.

2. Fundamentos para establecer su autonomía respecto a los delitos-fuente.

2.1. Adelantamiento y extensión de la barrera punitiva

Se ha afirmado que la corrupción política sólo con reservas puede ser eliminada con criterios de merecimiento de la pena⁸⁶; sin embargo, consideramos que no deben existir dichas reservas, sino que, por el contrario, atendiendo a criterios no sólo de justicia sino también de utilidad y exigencias políticas y sociales, la criminalización del “financiamiento ilegal de partidos políticos” resulta viable.

No deja de ser cierto que existen delitos de adelantamiento de la barrera punitiva en el ámbito de la lucha contra la corrupción, como por ejemplo el delito de colusión desleal, el cual criminaliza la simple concertación de los funcionarios públicos con los interesados en un proceso de adquisición o contratación pública con fines de defraudar al Estado, sin que sea necesario verificar la materialización de un perjuicio concreto, y sin dejar de lado mencionar que no requiere la existencia de ofrecimiento o pago de soborno en la intermediación colusoria.

En el caso italiano, por ejemplo, MILITELLO expone su preocupación sobre las denominadas “subvenciones corruptoras” que formarían parte de la “corrupción sistemática”, y que no serían propiamente las

⁸⁶ HASSEMER, Winfried/ MUÑOZ CONDE, Francisco, “*Introducción a la criminología y al derecho penal*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 1989, p. 74.

conductas clásicas conductas de cohecho. Su propuesta de criminalización apunta a que las entregas aisladas de beneficios que, individualmente consideradas, resultaren inofensivas, en cuanto ajenas, por sí mismas, a cualquier relación con la función del agente público, adquieren todo su significado criminal en virtud de una injustificada reiteración y de la finalidad global que las rige: comprometer al funcionario público para la futura y eventual satisfacción de los intereses particulares del corruptor⁸⁷.

Por otro lado, el derecho penal ha incluido en los “delitos Contra la Administración Pública” a quienes no tienen la condición de funcionarios públicos, por ejemplo, los *extraneus*. Estos pueden responder penalmente cuando cometen determinadas conductas delictivas de manera concurrente con los funcionarios públicos en el ámbito de los delitos de corrupción.

Aunado a ello, también existen tipos penales que extienden esas condiciones especiales del agente a quienes de manera circunstancial pueden llegar a tener deberes institucionales como en el delito de peculado por extensión.

2.2. Los sistemas de prevención

Actualmente existe una manifiesta tendencia al establecimiento de sistemas de prevención que se anticipan a la intervención del Estado a través del *ius punendi*. Aquí por ejemplo encontramos los sistemas de fiscalización gubernamental que con ciertas dificultades realiza la

⁸⁷ MILITELLO, Vincenzo, “Concusión y cohecho de los funcionarios públicos: cuestiones problemáticas e hipótesis de reforma en Italia” (traducción de María Acale), en TERRADILLOS BASOCO, Juan María/ ACALE SÁNCHEZ, María (Coords.), “*Temas de Derecho Penal Económico. III Encuentro Hispano-Italiano de Derecho Penal Económico*”, Trotta, Madrid, 2004, pp. 252-253.

Contraloría de la República respecto a determinados actos de corrupción en la Administración Pública, este sistema de prevención se complementa armónicamente con el sistema de represión penal a través de los “delitos Contra la Administración Pública”, los cuales se aplican con total autonomía a las conclusiones que pueda arribar el órgano de control.

Asimismo, se ha construido una primera generación del sistema de prevención en el ámbito del lavado de activos, cuya supervisión de los sujetos obligados se encuentra a cargo de la “Unidad de Inteligencia Financiera – UIF”, sistema que funciona directamente con el sistema de represión penal por medio del delito de lavado de activos, el cual tiene una autonomía ratificada jurisprudencialmente respecto a los delitos-fuente, que le permite procesar y sancionar en forma autónoma a los agentes infractores.

Bajo esta clara perspectiva, ahora se debe evitar que las organizaciones criminales accedan directamente al desprotegido sistema político, por esa razón, se hace necesario que los actuales y deficientes sistemas de prevención electoral puedan complementarse y reforzarse con un tipo penal autónomo que pueda neutralizar eficazmente los mencionados objetivos de las organizaciones criminales, refiriéndonos a sus diferentes y variadas manifestaciones, es decir, la clásica criminalidad organizada, la nada despreciable criminalidad empresarial, e incluso la propia criminalidad gubernamental.

Este sistema de prevención electoral se ha venido dando a través de la “Oficina Nacional de Procesos Electorales” y el “Jurado Nacional de Elecciones”. Este sistema que ha venido implementándose en los últimos años ha procurado, entre otras cosas, que todos los candidatos que postulan a ocupar cargos públicos no tengan antecedentes de

ninguna naturaleza por “delitos graves” como el “tráfico ilícito de drogas” o alguno de similares características.

Pero también ha regulado, con algunas inconsistencias técnicas, un procedimiento de fiscalización a los gastos de “campañas electorales” de “candidatos” y “partidos políticos”. Esta fiscalización se vería reforzada si se criminalizan aquellas conductas que buscan financiar partidos políticos con dinero de origen ilícito o con propósitos ilícitos.

Esto incluso se complementaría armoniosamente con el sistema de *compliance antisoborno* que prontamente se debe implementar a la luz de la Ley N° 30424 – “Ley de Responsabilidad Administrativa de Personas Jurídicas”. Aquí las personas jurídicas que contratan con el Estado deberán tener especial cuidado, por ejemplo, con los denominados financiamientos de campaña, y evitar que las personas jurídicas puedan ser utilizadas por ejecutivos o empleados para el pago de sobornos y/o comisiones ilegales con dinero o recursos de la empresa, y camuflado a través de una inofensiva contribución electoral por simpatía política.

Aunado a ello, debe precisarse que este fenómeno no sólo pone en evidencia una total incapacidad de los Estados más poderosos de traspasar los compactos bloques del clásico secreto bancario que ya no solo es un obstáculo a la lucha contra la criminalidad organizada, la criminalidad económica, o la corrupción, sino que se viene mostrando como una especie de muro infranqueable contra un ámbito que es el punto de conexión de todo lo anterior: “el financiamiento ilegal de partidos políticos”.

Los más reticentes y agnósticos de la flexibilización del secreto bancario toman como principal argumento de defensa el derecho a la intimidad y la vinculación del secreto bancario al secreto profesional

que nace en la relación entre clientes y bancos. Incluso en nuestra opinión el trasiego vivido en la peor crisis mundial frente al terrorismo internacional sólo los países víctimas o países perjudicados comulgaron con una legislación que puso en el tendedero el derecho a la intimidad, como una forma de sacrificio ritual ofrendado a Dios Estado para que arremetiera lleno de poderes para luchar contra las organizaciones criminales terroristas.

3. Tipos de autonomía del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos

El “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” debe tener dos tipos de autonomía, una autonomía sustantiva y una procesal, de forma muy similar al caso del “delito de lavado de activos”.

3.1. Autonomía sustantiva

La autonomía sustantiva le permitirá cumplir con dos objetivos. El primero de ellos, es diferenciarse de otros tipos penales que puedan entrar en concurso aparente de leyes, es decir, que tengan una estructura típica muy similar, tal como puede suceder con el “delito de lavado de activos”, el “delito de enriquecimiento ilícito”, “delitos tributarios”, etc. El segundo de ellos es diferenciarse de los delitos-fuente que puedan servir de financiamiento de los partidos políticos como el tráfico ilícito de drogas, o de los delitos-fin que puedan evidenciar los reales propósitos criminales detrás de las contribuciones como el “cohecho activo”, “tráfico de influencias”, “colusión”, etc.

En cuanto al segundo de los aspectos, la criminalización del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” ha tenido como principal justificación de la intervención penal el *principio de subsidiariedad* por

la insuficiencia de los tipos penales delictivos tradicionales para abarcar el “financiamiento ilegal de los partidos”, teniendo como ejemplos, por un lado, la no aplicación del delito de cohecho cuando la donación ilegal tiene como destinatario un miembro del partido que no es autoridad ni funcionario público, debido a la dificultad de acreditar el vínculo de conexión entre la dádiva y la autoridad o funcionario; y por otro lado, la no sanción en todos los casos del donante que realiza un aporte ilegal bajo la configuración del tráfico de influencias⁸⁸.

3.2. Autonomía procesal

La autonomía procesal le permitirá cumplir también con dos objetivos. El primero de ellos es tener la capacidad de iniciar y desarrollar una investigación fiscal y juicio oral sin depender de los procesos abiertos o no de los delitos-fuente o de los delitos-fin. El segundo de ellos es de sancionar eficazmente a los autores del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” en forma independiente a los resultados de los procesos judiciales de los delitos-fuente o de los delitos-fin.

4. Autonomía respecto al derecho administrativo sancionador

La criminalización del “financiamiento ilegal de partidos políticos” en el ámbito penal guarda importante relación con las infracciones y sanciones -que principalmente son multas-, previstas en la Ley N° 28094 – “Ley de Organizaciones Políticas”.

⁸⁸ PUENTE ABA, Luz María, *“El delito de financiación ilegal de partidos políticos”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 59-66; dicha autora incluso asegura que la comprobación de la insuficiencia de otros mecanismos jurídicos para reprimir adecuadamente la “financiación ilegal de partidos políticos” se verifica tanto en el ámbito penal como extrapenal.

Aquí, es posible encontrarnos ante cargos en forma paralela, por un lado, en la vía de un procedimiento administrativo sancionador, y por otro lado, en el canal de un proceso judicial penal por el financiamiento ilegal de partidos políticos. Si bien, habría una supuesta trasgresión al principio del *non bis in idem*, una salida al caso sería la utilización de los criterios ya fijados en el Precedente Vinculante del Recurso de Nulidad N° 2090-2005, establecido por el Acuerdo Plenario N° 01-2007/ESV-22:

“Cuarto: (...) que las medidas disciplinarias constituyen la contrapartida de los deberes especiales a que están sometidos sus miembros y el Derecho administrativo sancionador no se rige por el principio de lesividad sino por criterios de afectación general, de suerte que la sanción administrativa no requiere la verificación de lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos y generalmente opera como respuesta ante conductas formales o de simple desobediencia a reglas de ordenación; que en cambio, el delito debe encerrar siempre un mayor contenido de injusto y culpabilidad; que la lesividad o peligrosidad de la conducta y el menoscabo al bien jurídico son siempre de mayor entidad en el delito con relación a la infracción administrativa”.

Con muchos argumentos a favor, BACIGALUPO sostiene:

“En el derecho penal material el principio ne bis in idem opera fundamentalmente para evitar que el autor sea sancionado por un mismo hecho con diversas sanciones en distintos órdenes jurisdiccionales (penal y administrativo; penal y disciplinario; penal y militar, etc.). Este principio no impide en todo caso que por el mismo hecho se aplique más de una sanción en distintos órdenes jurisdiccionales, sino en el caso en el que la suma de las sanciones

*resulte desproporcionada con la gravedad de la sanción, o sea, cuando ello vulnere el principio de proporcionalidad*⁸⁹.

En la misma línea de sustentación, debemos recordar que el primer párrafo del artículo III del Título Preliminar del NCPP establece la preeminencia o preferencia que el Derecho penal tiene sobre el Derecho administrativo sancionador, así se enuncia *ad literam*: “*Nadie podrá ser procesado, ni sancionado más de una vez por un mismo hecho, siempre que se trate del mismo sujeto y fundamento. Este principio rige para las sanciones penales y administrativas. El derecho penal tiene preeminencia sobre el derecho administrativo*”.

Sentado todo lo anterior, no puede sino concluirse que, se deja la posibilidad de admitir la acumulación de sanciones provenientes del Derecho administrativo sancionador, a través de la Ley N° 28094 – Ley de Organizaciones Políticas, y del Derecho penal, por intermedio del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos, en tanto en cuanto se traten de diferente fundamento o distinto bien jurídico.

5. Conclusiones preliminares

Las conclusiones a las que hemos llegado en el presente capítulo son las siguientes:

- La criminalización para el abordaje del financiamiento ilegal de partidos políticos reposa en primer término, sobre la necesidad de delimitar su autonomía, tanto sustantiva como procesal. La autonomía sustantiva le permitirá cumplir con dos objetivos. El primero de ellos, es diferenciarse de otros tipos penales que puedan entrar en concurso aparente de

⁸⁹ BACIGALUPO, Enrique, “*Principios Constitucionales del Derecho Penal*”, Hammurabi, Buenos Aires, 1999, p. 251.

leyes, es decir, que tengan una estructura típica muy similar, tal como puede suceder con el “delito de lavado de activos”, el “delito de enriquecimiento ilícito”, “delitos tributarios”, etc. El segundo de ellos es diferenciarse de los delitos-fuente que puedan servir de financiamiento de los partidos políticos como el “tráfico ilícito de drogas”, o de los delitos-fin que puedan evidenciar los reales propósitos criminales detrás de las contribuciones como el cohecho activo, tráfico de influencias, colusión, etc. En cuanto al segundo de los aspectos, la criminalización del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” ha tenido como principal justificación de la intervención penal el principio de subsidiariedad por la insuficiencia de los tipos penales delictivos tradicionales para abarcar la “financiación ilegal de los partidos”.

- La autonomía procesal, en cambio, le permitirá cumplir también con dos objetivos. El primero de ellos es tener la capacidad de iniciar y desarrollar una investigación fiscal y juicio oral sin depender de los procesos abiertos o no de los delitos-fuente o de los delitos-fin. El segundo de ellos es de sancionar eficazmente a los autores del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” en forma independiente a los resultados de los procesos judiciales de los delitos-fuente o de los delitos-fin.

CAPÍTULO 3
EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO 3: EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. Concepto de Partido Político y Alianzas Políticas

1.1. Concepto de Partido Político

La palabra “partido” tiene su raíz en el latín, esto es, el verbo “*partire*” cuyo significado es “dividir”, y cuyo origen es la palabra “parte”. Es posible afirmar que el término “partido político” entró en el vocabulario de la política en el siglo XVII, y se desarrolló en adelante⁹⁰. Esto resulta coherente debido a que los partidos políticos se estructuraron recién en el siglo XIX, y desde aquella época la reestructuración de los poderes en la administración pública necesitó más recurrentemente, de las elecciones ciudadanas y la actualización de las agrupaciones congresales a través de comités de carácter electoral; del mismo modo, la entrada de grupos sociales antes excluidos de la participación política permitieron la generación de nuevas formas de asociación política, entre las que sobresale la configuración de los partidos⁹¹.

Históricamente los partidos políticos han transitado por cuatro fases continuas. La primera *Bekämpfung*, donde hubo un rechazo por parte del Estado a la corriente de los partidos. La segunda *Ignorierung*, donde el Estado no reconocía ni brindaba apoyo a los partidos políticos. La tercera *Legalisierung*, donde se ponen en vigencia las primeras regulaciones legales en dicha materia. Y la cuarta, *Inkorporierung*, que es la inserción constitucional de los mismos, esto es, su regulación en

⁹⁰ LARROSA HARO, Manuel, “Partidos Políticos, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos”, en EMMERICH, Gustavo/ ALARCÓN, Víctor (Coords.), “*Tratado de Ciencia Política*”, Anthropos, Barcelona, 2007, p. 202; FERRERO R., Raúl, “*Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional General y Comparado*”, 8va edición, Grijley, Lima, 2000, pp. 390-391.

⁹¹ LARROSA HARO, Manuel, “Partidos Políticos, Sistemas Electorales y Sistema de Partidos”, en Ernesto Emerich, Gustavo/ Alarcón Olguín, Víctor (Coords.) “*Tratado de Ciencia Política*” Anthropos, Barcelona, 2007, p. 202.

las cartas fundamentales⁹². Cabe precisar que algunos consideran que estas etapas no corren paralelas a la evolución de los partidos políticos desde su nacimiento, pues históricamente, atendiendo a la estructura organizativa que adoptaron, se podría clasificar los partidos políticos en partidos de cuadros y partidos de masas, siendo que, más tarde, los primeros se identificaron con los partidos de burgueses y los segundos con los partidos de los proletarios⁹³.

El término “partido” tiene una configuración dinámica debido a que ha ido evolucionando frente al entorno social cambiante⁹⁴, y varía abiertamente de norte a sur, de regímenes autoritarios a regímenes democráticos y de democracias emergentes a democracias consolidadas. Pero sin importar la forma de organización política que se adopte, existe un problema común: cómo encontrar suficientes recursos financieros para solventar las actividades que las organizaciones políticas desean realizar. La competencia entre partidos políticos divididos por lineamientos ideológicos, económicos, sociales, empresariales o étnicos depende del financiamiento, cubrir los costos de campaña e intensificar la búsqueda de adicionales o nuevos ingresos corrientes⁹⁵.

Con ello se entiende que el dinero y recursos son esenciales para el nacimiento, desarrollo, expansión, y en algunas oportunidades, supervivencia de los partidos políticos. Aquellos logran acceder al poder político en sus diferentes niveles y manifestaciones a través del

⁹² HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan, “La Delimitación del concepto de Partido Político. Las Teorías sobre el origen y evolución de los Partidos Políticos”, en Mella Vásquez, Manuel (editor), “*Curso de Partidos Políticos*”, Akal, Madrid, 1997, p. 18.

⁹³ ROMERO FLORES, Beatriz, “*Partidos Políticos y Responsabilidad Penal. La Financiación Electoral Irregular*”, Atelier, Barcelona, 2005, p. 47.

⁹⁴ MATAS DALMASES, Jordi, “Los partidos políticos y los sistemas de partidos”, en CAMINAL BADIA, Miquel (Coord.), “*Manual de Ciencia Política*”, Tecnos, Madrid, 1996, p 316.

⁹⁵ WILLIAMS, Robert, “Aspects of Party Finance and Political Corruption”, in Williams, Robert (Editor), “*Party Finance and Political Corruption*”, Palgrave-Macmillan, Londres, 2000, p. 1.

dinero que les sirve de instrumento, permitiéndoles ganar enormes cuotas de influencia en los diferentes estratos sociales y jerarquías de la clase política, así como la mayor cantidad de favores políticos.

Una aproximación al concepto de partido político sugiere que este se encuentra definido por la noción de estructuras “interfase”, destinadas a construir una interacción funcional entre la lógica estatal (institucional) y la lógica de la sociedad civil (extra-institucional)⁹⁶.

Por otro lado, VIRGA afirma: *“los partidos políticos en cuanto a instituciones jurídicas, son entes sociales organizados que se diferencian de otros entes sociales y del Estado y que reducen a unidad varios elementos personales, patrimoniales e ideológicos, y es que al organizarse se dan a sí mismos su propio ordenamiento jurídico; asimismo, sus miembros se vinculan al partido a través de una relación jurídica institucional y se someten al poder del partido-institución, poder que viene especificado en varias potestades, a saber: constituyente, estatutaria, fijadora de su orientación política, administrativa (deliberante y ejecutiva), disciplinaria y tributaria”*⁹⁷.

Finalmente, HERNÁNDEZ sostiene que *“la única definición posible de partido político es la que afirma que determinadas organizaciones de muy variada condición son percibidas como tales partidos y denominadas en consecuencia, mientras que otras no. Y que esas diferentes percepciones parecen depender muy estrechamente de que a esas organizaciones se les reconozca una cierta posibilidad, expresa o latente, de actuar en la escena política o de participar activa y hasta pasivamente en procesos políticos”*⁹⁸.

⁹⁶ MELLA, Marcelo, *“Elementos de la Ciencia Política. Concepto, Actores y Procesos”*, Vol. N° 1, RIL Editores, Santiago de Chile, 2012, p. 97.

⁹⁷ VIRGA, Pietro, *“Il partito politico nell’ordinamento giuridico”*, Giuffrè, Milán, 1948, pp. 199 y ss.

⁹⁸ HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan, “La Delimitación del concepto de Partido Político. Las Teorías sobre el origen y evolución de los Partidos Políticos”, en

1.2. Los Partidos Políticos en el Perú

Como bien sabemos se vivió en el Perú una transformación de la política con el proceso de regionalización⁹⁹ a través de la “Ley de Bases de la Descentralización” del 17 de julio de 2002, y la “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” del 19 de noviembre de 2002. Con ello, aparecieron los denominados “movimientos políticos regionales”¹⁰⁰ como una suerte de propuesta alternativa a los tradicionales partidos políticos que ante el ocaso de sus miembros militantes se comenzaron a reagrupar de forma fragmentada.

Hoy una de las principales características de los “movimientos políticos regionales” es su alto índice de informalidad, improvisación y transitoriedad. La mayoría de las veces son creados solo para inscribirlos en una campaña electoral, y de no obtener resultados estas agrupaciones políticas se disuelven.

2. Marco normativo sobre partidos políticos

Resulta muy particular que los textos constitucionales de casi todos los países omitan mencionar a los partidos políticos, pese al importante

MELLA VÁSQUEZ, Manuel (editor), *“Curso de Partidos Políticos”*, Akal, Madrid, 1997, p. 33; autor que asume una posición ya planteada por Duvenger.

⁹⁹ Cfr. FERRERO COSTA, Raúl, *“Perú: Secuestro y Rescate de la Democracia (1992-2000)”*, Fondo de Cultura Económica, Lima, 2001, p. 133, para quien la “descentralización” ha sido un viejo anhelo nacional que, con distintas variantes, se había intentado en nuestro ordenamiento constitucional (1828, 1886 y 1979) sin mayor éxito.

¹⁰⁰ Cfr. RONCAGLIOLO, Rafael, *“Los Partidos Políticos en el Perú”*, Idea Internacional, Lima, 2009, p. 7; quien sostiene que debido al “déficit de legitimidad” que abruma a los partidos políticos tanto en América Latina como en el resto del mundo, es elevado y creciente el número de organizaciones políticas que prefieren llamarse movimientos.

papel que ellos desempeñan dentro de la vida democrática de las naciones¹⁰¹.

En el Perú, el Estatuto Electoral de 1961 (Ley 13713) les reconoció expresamente personalidad de derecho privado, a condición de inscribirse con requisitos determinados¹⁰².

Luego del retorno a la democracia, se publicó la Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094, el 1 de noviembre de 2003, la cual con el devenir del tiempo ha sufrido diferentes modificaciones. Esta ley fue considerada una de las más importantes para afianzar la institucionalidad democrática y la participación ciudadana¹⁰³. Esta ley brinda un marco de actuación para las agrupaciones políticas que aspiren a competir por las diferentes instancias de gobierno, y establece reglas que inciden directamente en la participación de sus miembros y la democratización de sus estructuras y mecanismos de decisión¹⁰⁴.

El texto original del artículo 1 definía al Partido Político de la siguiente forma: “Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley”.

¹⁰¹ FERRERO R., Raúl, “*Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional General y Comparado*”, 8va edición, Grijley, Lima, 2000, pp. 396-397.

¹⁰² FERRERO R., Raúl, “*Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional General y Comparado*”, 8va edición, Grijley, Lima, 2000, pp. 397-398.

¹⁰³ PEASE GARCÍA, Henry, “*Por los pasos perdidos. El Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*”, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2006, p. 504.

¹⁰⁴ DURAND GUEVARA, Anahí, “Participación al interior de los partidos políticos: el caso del partido aprista” en GROMPONE, Romeo (Editor), “*La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques*”, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, PUCP, Lima, 2007, p. 62.

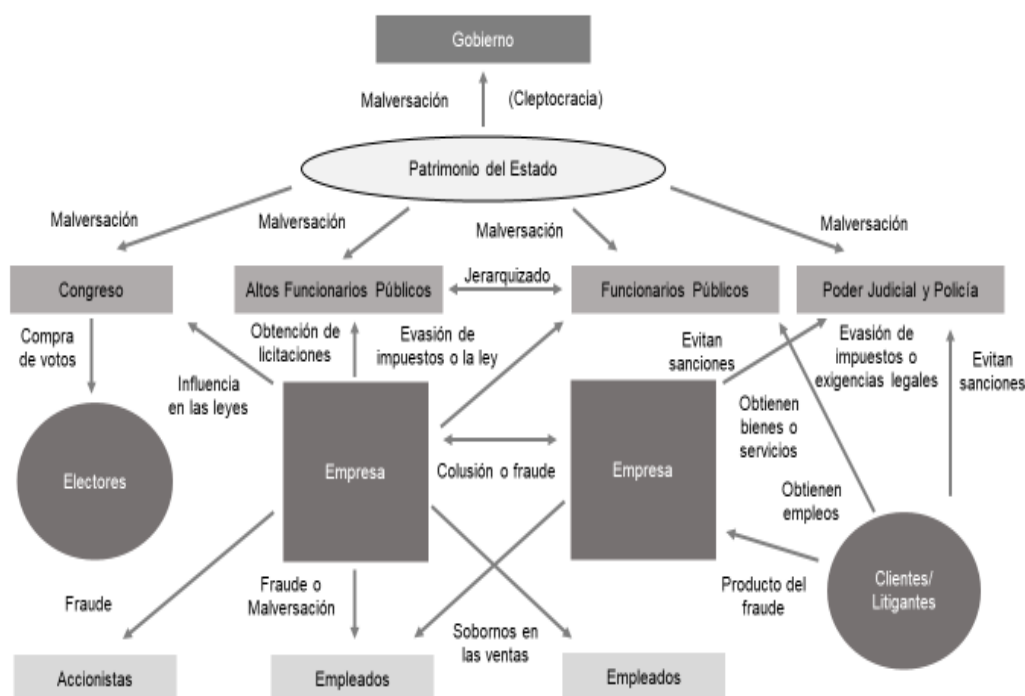
3. El financiamiento de partidos políticos

Un partido político se puede financiar de muchas formas, especialmente cuando se encuentra en campaña electoral. Se pueden recurrir a recursos privados de origen delictivo, pero también a recursos públicos. En este último caso, se estaría configurando delitos Contra la Administración Pública, tanto peculado como malversación de fondos, pero también se tendría al frente una “infracción contra el deber de uso adecuado de los bienes y recursos del Estado”, el cual se encuentra previsto y sancionado en el artículo 7, literal k) de la Resolución de Contraloría N° 100-2018-CG, que prohíbe la utilización indebida o la aplicación diferente a los bienes y recursos públicos, para actividades partidarias, manifestaciones o actos de proselitismo, la cual es considerada como falta muy grave.

En el ámbito del “financiamiento de partidos políticos” por parte de las empresas, también giran en torno una gran cantidad de actores y la configuración dinámica de innumerables contraprestaciones oscuras de diferente naturaleza.

A través de un gráfico bastante ilustrativo, ROSE ACKERMAN¹⁰⁵ nos muestra la interacción de la corrupción en las diversas esferas de poder político y poder económico, teniendo en cuenta que en el caso del poder legislativo habría un alto riesgo de acceso a la compra de votos, es decir, la utilización de financiamiento ilegal para campañas electorales, y la influencia de los grupos económicos en la formulación y aprobación de leyes para beneficios e intereses particulares.

¹⁰⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan/ PALIKFA, Bonnie J., *“Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform”*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 23.



3.1. Antecedentes

El análisis que se efectúe sobre el “financiamiento de los partidos políticos” debe partir necesariamente de identificar su tratamiento jurídico dispensado por el Estado a estas asociaciones de interés público, toda vez que, las primeras fórmulas de financiamiento público nos remontarían a los años 50, fecha que corresponde a la constitucionalización de los partidos políticos que tuvo lugar después la II Guerra Mundial¹⁰⁶.

En cuanto al “financiamiento de partidos políticos” privado, se tiene que su importancia radica en que para el “pensamiento político liberal” los partidos tienen una justificación primordialmente privada, lo que implica

¹⁰⁶ ROMERO FLORES, Beatriz, “Partidos Políticos y Responsabilidad Penal. La Financiación Electoral Irregular”, Atelier, Barcelona, 2005, p. 59.

que sus apoyos económicos deban provenir del ámbito privado. En efecto, algunos programas del gobierno pueden estar estrechamente relacionados a las “organizaciones políticas” y para obtener la victoria en las elecciones, estas agrupaciones están supeditadas a los aportes de nada despreciables montos de dinero de la clase empresarial¹⁰⁷.

Actualmente se conocen cinco formas de financiamiento privado a los partidos políticos: “las cuotas de los afiliados”, “los donativos”, “los préstamos y créditos”, “la gestión del patrimonio propio” y “los ingresos atípicos”¹⁰⁸.

Debemos partir de la premisa que la política tiene sus propias reglas de juego. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo se ha podido evidenciar la necesidad de fiscalizar en cierta forma el financiamiento de los partidos políticos debido a que son vistos como focos de corrupción.

En el año 1958, se discute por primera vez lo concerniente al financiamiento público en Italia, lo cual era una cuestión medianamente novedosa. En el año 1919, el senador Luigi Sturzo ya había realizado un acto fundacional relevante, sobre el primer movimiento católico reconocido de alguna forma por la Iglesia, pero el 16 de septiembre de 1958, por intermedio del partido popular italiano presentó al Senado un documento prelegislativo sobre “*Disposiciones relativas a los partidos políticos y a los candidatos a las elecciones políticas y administrativas*”¹⁰⁹. Cabe afirmar además que, la proyección de dicha propuesta legislativa tenía como propósito cerrar con candado todas aquellas posibilidades de malversación de recursos dinerarios, pero

¹⁰⁷ SUTHERLAND, Edwin H., *Op. Cit.* p. 291.

¹⁰⁸ JIMÉNEZ RUIZ, Francisco Javier, “*Financiamiento a Partidos Políticos y Teoría de Juegos*”, Porrúa, México D.F., 2005, p. 152.

¹⁰⁹ BIANCO, Alessandro, “*Il finanziamento della politica in Italia*”, A. Giuffrè, Milán, 2001, p. 7; D'ADDIO, Mario, “Luigi Sturzo e i partiti politici”, en MALGERI, F. “*Luigi Sturzo nella storia d'Italia*”, Storia e Letteratura, Roma, 1973, p. 156.

también crear un equilibrio en la dinámica relación entre la clase política y la clase económica¹¹⁰. Sobre el financiamiento de los partidos políticos en Italia, LEONI sostiene:

“El proyecto de ley, aun cuando fue denodadamente apoyado y defendido por el senador Sturzo, no tuvo éxito (...) El problema de la financiación de los partidos en Italia empezó a salir de los restringidos límites de la iniciativa personal para alcanzar sectores que repercuten en la totalidad del conjunto social, en 1963. (...) Las posturas de los que sostienen que la financiación serviría para moralizar la actividad de partidos y, es más, repercutiría de forma negativa sobre la libertad de expresión, son verdaderamente inconciliables. (...) Pero no se puede, en absoluto dejar de estar de acuerdo en que la financiación estatal de los partidos políticos no es un tema que pueda resolverse de manera autónoma y abstrayéndolo de la regulación. La eventual intervención del Estado en favor de las exigencias económicas de los partidos ha de ser llevada a cabo dentro del ámbito más amplio de la regulación jurídica de las actividades de los partidos”¹¹¹.

Por otro lado, el “financiamiento de partidos políticos” no es un término comúnmente utilizado en las discusiones sobre el financiamiento de la política en los Estados Unidos. La razón de esto es que las elecciones directas americanas son, con por lo menos un siglo de vida, centrados en los candidatos. Los partidos políticos pueden apoyar a los candidatos de múltiples maneras, y casi todos los candidatos ganadores obtuvieron contribuciones de uno de los dos más grandes partidos. Incluso las organizaciones partidarias han competido tradicionalmente con candidatos y con agrupaciones no políticas para

¹¹⁰ D’ADDIO, Mario, “Sturzo e Rosmini”, en Istituto Luigi Sturzo, “*Universalità e cultura nel pensiero di Luigi Sturzo: atti del Convegno Internazionale di Studio Roma*”, Rubbettino, Catanzaro, 2001, pp. 100-102.

¹¹¹ LEONI, Francesco, “*El financiamiento de partidos políticos en Italia*”, (traducción de Alfonso Saldoval y Álvarez), en Revista de Estudios Políticos, N° 147-148, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1966, pp. 177-183.

agenciarse dinero e influir en las elecciones. Los politólogos norteamericanos han tenido un extenso debate para proponer si se amplía o restringe el rol de los partidos políticos. Para muchos académicos norteamericanos, así como de otros países, los partidos políticos juegan un rol vital en la democracia: ellos componen las opciones para los electores, proveen un medio de financiamiento para los políticos, y aseguran ordenadamente la transferencia de poder¹¹².

En efecto, casi todos asumen que los partidos –que continúan siendo entidades que bajo sus candidatos propuestos postulan y ganan cargos público-, son organizacionalmente deseables y probablemente esenciales en una nación democrática. No obstante, algunos de ellos no esperan mucho de los partidos, así como de sus ganadores, pues los partidos políticos en Estados Unidos se están adaptando, como lo han hecho a través del siglo pasado, para superar las circunstancias adversas. A pesar de que ellos sobreviven no como simples remanentes de otra era, sus roles son más modestos de lo que sus ganadores preferirían y seguramente más modestos que los roles de los partidos políticos en muchas naciones democráticas¹¹³.

A continuación, mostramos un cuadro trabajado por BOATRIGHT, sobre los gastos en campañas electorales en los Estados Unidos entre el periodo de 2000 a 2014¹¹⁴:

¹¹² BOATRIGHT, Robert. G, "Party Funding in the Unites States", in Mendilow, Jonathan/ Phélippeau, Eric, *"Handbook of Political Party Funding"*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, p. 227.

¹¹³ EPSTEIN, Leon, *"Political Parties in American Mold"*, University of Winsconsin Press, Winsconsin, 1986, p. 3.

¹¹⁴ BOATRIGHT, Robert. G, "Party Funding in the Unites States", in Mendilow, Jonathan/ Phélippeau, Eric, *"Handbook of Political Party Funding"*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, p. 232.

Resumen estadístico de las Elecciones Estadounidenses 2000-2014 (en millones de dólares; sin ajuste de inflación)

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Total de gasto	3,082	2,182	4,147	2,853	5,286	3,632	6,286	3,770
Candidatos al Senado y la Cámara	1,095	1,025	1,240	1,506	1,477	1,919	1,878	1,649
Candidatos Presidenciales	295		656		1,680		1,652	
Financiamiento público	356		326		105		0.7	
Comités de partidos	1,136	1,155	1,461	1,085	1,526	1,149	1,213	1,132
Comités de Acción Política (PACs)	631	713	1,300	1,100	1,296	1,213	1,263	1,352
Agrupaciones 501c	25	13	30	17	163	174	336	161
Agrupaciones 527			432	163	245	201	149	196
Super PACs						63	609	345

De forma muy similar veremos el caso de Inglaterra. Aun cuando algunos señalen que los partidos políticos tienen un rol crucial por su desempeño en el sistema electoral británico¹¹⁵, otros señalan que una de las consecuencias del vacío legal sobre los ingresos de los partidos políticos es la ausencia de requerimiento legal alguno de publicar sus cuentas. Las compañías son requeridas para revelar las donaciones políticas que ellos realizan, los sindicatos son requeridos para proveer de información la cual debe incluir “ingresos y gastos” de naturaleza política, y los “candidatos” a las elecciones de parlamentarios debe proveer detalles de su presupuesto de campaña¹¹⁶.

En Polonia, por ejemplo, tuvo un periodo de transición democrática entre 1989 y 2000. La experiencia polaca mostraba las inmensas dificultades para establecer un sistema de financiamiento transparente, en parte debido a sucesores formados por el Partido Socialista y sus aliados, quienes emergieron del antiguo régimen. Actualmente los ingresos pequeños obtenido de sus miembros afiliados y una escasez

¹¹⁵ BLACKBURN, Robert, *“The Electoral System in Britain”*, Macmillan, London, 1995, p. 4.

¹¹⁶ EWING, Kate, *“The Funding of Political Parties in Britain”*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, p. 11.

general de financiamiento popular es una de las características de la región. No obstante, el 2002, el nuevo marco legal hizo una importante y positiva contribución al sistema de financiamiento político polaco a través de la promoción de más apertura al financiamiento político, prohibiendo contribuciones de fuentes ilegales y proveyendo de un sustancial financiamiento público a los mejores partidos políticos¹¹⁷.

3.2. Marco normativo sobre financiamiento de partidos políticos

Actualmente se cuenta con dos formas básicas de “financiamiento para los partidos políticos”, el financiamiento privado y el financiamiento público o estatal. El primero es el más preeminente y representativo pues comprende el mayor porcentaje, mientras que el segundo es bastante reducido, y tiene en la práctica un carácter simbólico, pero cuya presencia resulta fundamental para obtener un “equilibrio e igualdad de condiciones” para todos los “partidos políticos”, sobre todo de reciente formación.

Por su parte, GONZÁLES-VARAS señala: *“La ausencia de una financiación estatal produce, en cambio, la vinculación de los partidos a los sujetos que la financian, así como una posible violación del principio de “igualdad de oportunidades entre los partidos políticos”, ya que existen determinados partidos políticos que tradicionalmente gozan del favor de las personas o instituciones con más recursos financieros”*¹¹⁸.

¹¹⁷ WALECKI, Marcin, “Political Finance in Poland”, in SMILOV, Daniel/ TOPLAK, Jurij, *“Political Finance and Corruption in Eastern Europe – The Transition Period”*, Ashgate, Hampshire, 2008, p. 123.

¹¹⁸ GONZALES-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *“La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la sentencia de Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992”*, en Revista Española de Derecho Constitucional, Año 12, Núm. 36, septiembre-diciembre, 1992, p. 300.

Asimismo, en el año 2006, SAGÁSTEGUI había recomendado como aspectos a mejorar en la regulación sobre los partidos políticos que “los fondos que se destinan a los partidos deben corresponder a un criterio objetivo, la necesidad de elaborar sistemas de contabilidad adaptada a las necesidades de los partidos, que estos realicen auditorias de sus cuentas, al igual que una reestructuración de las sanciones, debiendo incorporarse los supuestos de infracción establecidos en el reglamento en la Ley de Partidos Políticos, es más debe haber un rango entre las sanciones (sanciones leves, graves y muy graves)¹¹⁹”.

A continuación, pasaremos a desarrollar nueve puntos importantes sobre el marco normativo que regula el financiamiento de partidos políticos, explicando en primer lugar cuáles son las fuentes de financiamiento y en qué consiste cada una de ellas. Luego, ofreceremos un comentario en torno a la novedosa incorporación de lo que se conoce como aportes a otras campañas diferentes a la presidencial, tal como es el caso de los candidatos al Parlamento Andino. Seguidamente, analizaremos otra nueva variable que ha sido incluida también recientemente, referida al “aporte inicial” y “actividad económico-financiera” de las denominadas “alianzas electorales”, y que como agrupaciones de partidos políticos han venido mostrando nuevas necesidades de control y supervisión en cuanto a su financiamiento. En seguida, también abordaremos las siete fuentes de financiamiento prohibidas, cuyo estudio tiene una gran relevancia para la presente investigación sobre el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”. Posteriormente, incluimos en el análisis la administración de los fondos de los partidos políticos, esto es, sobre quién se encarga legalmente de ello y la forma en cómo debería de ejecutarlo. Por último, se estudian los cuatro puntos restantes relacionados al “régimen tributario”, la “verificación y control”, la “publicidad en la contabilidad”, y

¹¹⁹ SAGÁSTEGUI CRUZ, Freddy, “El financiamiento de los partidos políticos en el Perú”, en Revista Foro Jurídico, Asociación Civil Foro Académico (PUCP), Núm. N° 5, Lima, 2006, p. 139.

las “infracciones y sanciones que se dan en el ámbito administrativo sancionador”.

3.2.1. Las fuentes de financiamiento

La Ley N° 28094 –inicialmente denominada “Ley de Partidos Políticos”, actualmente “Ley de Organizaciones Políticas” (LOP)-, publicada el 1 de noviembre de 2003, ha sufrido una gran cantidad de modificaciones a lo largo de los años¹²⁰. El texto original del 2003, en su artículo 30° admitió la recepción de recursos procedentes de la financiación privada por parte de los partidos.

Posteriormente, mediante Ley N° 29490, del 25 de diciembre de 2009, se adicionó además de los partidos, a los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, los cuales podían recibir hasta cinco fuentes de financiamiento: “a) Las cuotas y aportes en dinero de sus afiliados; b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio. En el caso de montos provenientes de dichas actividades de financiamiento proselitista, éstos no podrán exceder de 30 UIT al año, en el caso que no se pueda identificar a los aportantes; c) Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente ley; d) Los créditos que concierten; y e) Los legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan. También la norma regulaba un límite máximo de 60 UIT al año en el caso de aportaciones procedentes de una misma persona natural o jurídica, en forma individual. Adicionalmente, se establecía

¹²⁰ El 20 de julio de 2005 fue modificado por la Ley N° 28581; el 18 de abril de 2006 por la Ley N° 28711; el 26 de julio de 2006 por la Ley N° 28845; el 5 de julio de 2009 por la Ley N° 29490; el 5 de julio de 2009 por la Ley N° 29387; el 19 de mayo de 2015 por la Ley N° 30326; el 17 de enero de 2016 por la Ley N° 30414; el 20 de octubre de 2017 por la Ley N° 30673; el 29 de noviembre de 2017 por la Ley N° 30688; y el 30 de noviembre de 2017 por la Ley N° 30689.

que los ingresos de cualquiera de las fuentes se registraban en los libros de contabilidad del partido político”.

Actualmente, se han realizado algunas modificaciones que han sido introducidas por la Ley N° 30689¹²¹, publicada el 30 de noviembre de 2017, pues ya se no menciona a los partidos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, sino que ahora se ha reducido a solo “organizaciones políticas”.

Dichas organizaciones políticas también pueden ahora recibir aportes o ingresos procedentes de hasta cinco fuentes de financiación privada, cuyas diferencias con el texto anterior son las siguientes:

A. Anteriormente, en la primera fuente de financiamiento, la norma solo hacía referencia a “*las cuotas y aportes en dinero de sus afiliados*”, ahora el legislador ha ampliado dicha fórmula, manteniendo “las cuotas”, pero cambiando la fórmula “*aportes en dinero*” por “*contribuciones en efectivo o en especie*” es decir, no solo limitando los aportes o contribuciones a su representación en dinero sino también en activos, que según el propio texto de la norma incluyen la utilización de propiedades de forma no onerosa.

Otra novedad que resulta importante destacar es que dichas cuotas o contribuciones deberán ser contabilizadas por cada aportante, que independientemente de que se tratase de una persona individual o ente societario foráneo de carácter no lucrativo, no deben sobrepasar las 120 UIT anualmente. Un deber adicional que también ha implementado el legislador es que dichas cuotas y contribuciones consten en recibo de aportación correspondiente.

¹²¹ Norma que introduce modificaciones al título VI de la Ley 28094, “*Ley de Organizaciones Políticas*”, y la Ley 30225, “*Ley de Contrataciones del Estado*”, con el propósito de reducir las prácticas corruptas y los favores políticos.

B. En el texto anterior, la segunda fuente de financiamiento era poco transparente, pues se recurría tanto a *“productos de actividades propias del partido político”*, como a los *“rendimientos procedentes de su propio patrimonio”*, siendo que, en el caso de no identificarse a los aportantes, la norma establecía que los montos no podrían superar las 30 UIT anuales. Actualmente, el legislador ha visto por conveniente separar ambas formas, y que el primero referido a *“ingresos obtenidos por actividades proselitistas”*, se realice hasta en dos vías, esto es, debidamente bancarizado, o con aportantes plenamente identificados, pero, además, teniendo en cuenta que el monto del aporte con los comprobantes correspondientes tenga un tope máximo de 250 UIT por cada actividad.

C. En la tercera fuente de financiamiento, se tenía que, en el texto anterior, aquella se configuraba con *“ingresos procedentes de otras aportaciones según ley”*. Ahora, de manera más clara se ha agrupado en un solo bloque los rendimientos producto de su patrimonio y bienes en posesión, y los *“ingresos”* procedentes de servicios brindados a la ciudadanía.

D. En la cuarta fuente de financiamiento, se ha previsto que los *“créditos que concierten”* han de ser financieros, esto es, que se tenga la certeza de que han sido fiscalizados en el sistema financiero a través de sus diferentes programas de *compliance*.

E. La quinta fuente de financiamiento ha mantenido en parte la fórmula regulada en el texto anterior *“los legados”*; pese a ello, la parte en que se señalaba *“y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan”*, ha sido retirada debido a que al ser bastante abierta y general constituía una forma de financiamiento que atentaba contra el principio de transparencia y publicidad.

Por otro lado, se cambiaron algunas reglas que normaban dichas fuentes de financiamiento privado de organizaciones políticas. Ahora se ha introducido una regulación compatible con el “sistema de prevención contra el lavado de activos”, por ejemplo, la primera regla establece que cualquier aporte de naturaleza privada en dinero, que exceda una UIT, se debe materializar a través del sistema financiero.

Asimismo, como segunda regla también se ha implementado que los aportes de origen privado en especie se realizan por medio de “recibo de aportación”, que contiene el monto del aporte y las firmas de quien los realiza, así como el tesorero correspondiente de la organización política o, de ser el caso, el responsable de campaña.

Como tercera regla, aplicando el principio internacional antilavado “*know your client (KYC)*” –conoce a tu cliente-, se ha establecido que la entidad bancaria tiene que identificar apropiadamente a todo aquel que materialice aportes o retiros de la cuenta. Estas tres reglas, se complementan armónicamente con una cuarta que ya se encontraba en el texto anterior, vinculado a deberes contables, es decir, que los ingresos de cualquiera de las cinco fuentes establecidas en la ley se anotan en los “libros de contabilidad” del partido político.

3.2.2. Aportes vinculados a candidatos no presidenciales

Otra de las innovaciones postuladas por el legislador a través de la Ley N° 30689, fue la incorporación del artículo 30-A que desarrolla un tratamiento especial para los “*aportes para candidaturas distintas a la presidencial*”. Una de las primeras reglas introducidas está referida a un factor cuantitativo, esto es, a un monto máximo legal. De esta

manera, cuando nos encontremos frente a “elecciones congresales”, “regionales”, “municipales” o para el “Parlamento Andino”, cada aporte, en efectivo o en especie que reciba el “candidato” para una campaña electoral, por parte de cualquier persona individual o ente societario no debe ser más de 60 UIT por aportante. Adicionalmente, se traslada el deber de adopción de medidas para su cumplimiento a las propias organizaciones políticas.

Para estos fines, se debe tener en cuenta que los candidatos deben acreditar ante la ONPE a un “encargado de campaña”, quien tiene el deber de remitir los informes de ingresos y gastos de sus correspondientes campañas de elecciones, conforme al artículo 34.

Con una congruencia sistemática, en esta modalidad de financiamiento también se mantiene la regla general de recurrir al sistema financiero cuando el aporte supera una UIT. Se añade a esta exigencia que el “encargado de campaña del candidato” deba comunicar respecto al dato del nombre de cada aportante, el banco donde se realizó la operación y la fecha de la misma a la “Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios” de la ONPE.

Si ello corresponde a “aportes en especie”, los mismos tienen que seguir las reglas y pautas establecidas en el artículo 30, es decir, a través de “comprobante de aporte”, que consigna el monto de la aportación, y las firmas de quien realiza el aporte y el tesorero correspondiente del partido político, o el “encargado de campaña”, según sea el caso.

Asimismo, los ingresos y egresos materializados por el candidato tienen que ser comunicados a la “Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios” de la “Oficina Nacional de Procesos Electorales” utilizando los mecanismos que ésta disponga y en los plazos establecidos en el

reglamento vigente, con copia al partido político. Dicha data financiera es consignada en la contabilidad del partido político. La omisión o inobservancia de la remisión de información es de entera responsabilidad del candidato y de su encargado de campaña.

3.2.3. Aporte primario y actividades de carácter económico de las alianzas electorales

Como parte de la regulación de las fuentes de financiamiento de los Partidos Políticos, se cuenta con el artículo 30-B de la LOP, que fue incorporado también por la Ley N° 30689, y que señala que las organizaciones políticas que componen una “alianza electoral”, en un término de los 15 días posteriores al cierre del plazo de inscripción de partidos políticos para participar en un procedimiento electoral, comunican a la ONPE sobre el “aporte primario” que han contribuido a la alianza que integran. Esto permitiría conocer una suerte de “capital inicial” individual con el que se inicia cada “organización política” en una nueva estructura organizacional denominada “alianza electoral”, el cual se podría comparar con un “consorcio empresarial”.

La norma también establece que los “partidos políticos” que componen “alianzas electorales” llevan a cabo sus actividades económicas y financieras por intermedio de dichas alianzas y no los partidos políticos que son miembros, lo cual, permitiría un mejor control para todo el grupo de organizaciones políticas y así evitar, por ejemplo, las inyecciones de capitales de procedencia ilícita o recibir financiamiento de fuente prohibida. Para ello, el legislador ha regulado que, cuando se da la inscripción, se debe designar a un “tesorero de la alianza”. Asimismo, los aportes que perciben las “alianzas electorales” se regulan bajo los alcances del artículo 30.

3.2.4. Fuentes de financiamiento prohibidas

Otro punto que ha sido desarrollado muy ampliamente por el legislador en el ámbito de la “regulación primaria”, ha sido lo concerniente a las fuentes de financiamiento prohibidas, tema que ha suscitado bastante debate, no sólo por las restricciones legales para el “financiamiento de los partidos políticos”, sino su implicancia en materia penal, pues, se han venido desarrollando casos judiciales sobre “financiamiento ilegal de partidos políticos”, acudiendo a diversos tipos penales alternos, como el “delito de lavado de activos”, “delitos tributarios”, “delitos Contra la Administración Pública”, etc., los cuales son insuficientes para el procesamiento y sanción de la modalidad delictiva conocida en el derecho comparado como “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, cuyos antecedentes históricos tienen un origen totalmente diferente.

Desde el primer texto del artículo 31 de la LOP, se ha venido regulando las “fuentes de financiamiento prohibidas”, es decir, de qué fuentes los partidos políticos no pueden percibir contribuciones. Dicho texto legal ha venido sufriendo algunas modificaciones en el transcurso de estos años, por esta razón se procederá a realizar el análisis de cada una de ellas, en función a la evolución histórica de la norma.

A. Entidades del Estado. Tanto, el primer texto legal, así como la Ley N° 29490, publicada el 25 diciembre 2009, y la Ley N° 30689, publicada el 30 noviembre 2017, han mantenido una misma fórmula en el art. 31, inciso “a” de la LOP, la cual regula como primera fuente prohibida aquella que proceda de alguna de los organismos de derecho público o las empresas donde el Estado tiene la propiedad o participación.

B. *Confesiones religiosas.* Del mismo modo, tanto, el primer texto legal, así como la Ley N° 29490, y la Ley N° 30689, han mantenido una misma fórmula en el artículo 31, inciso “b” de la LOP, esto es, como segunda fuente prohibida se tienen las “confesiones religiosas”, indistintamente su denominación.

C. *Personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras.* Inicialmente, el primer texto, así como la modificación introducida por Ley N° 29490 regulaban en el artículo 31, inciso “c” de la LOP, como tercera fuente de financiamiento prohibida aquella que provenga de “partidos políticos” y “organismos de gobiernos extranjeros”, salvo cuando los aportes, materia del financiamiento, estén orientados a la capacitación, formación e investigación. Posteriormente, con las modificaciones realizadas por la Ley N° 30689, dicha fuente prohibida ha recibido un tratamiento más amplio, donde se incluye a todas las “personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras”, sin excepciones -*artículo 31, inciso c-*.

D. *Personas jurídicas nacionales sin fines de lucro.* Una nueva fuente de financiamiento prohibida ha sido introducida a través de la Ley N° 30689, en el artículo 31, inciso “d” de la LOP, referida a las “personas jurídicas nacionales sin fines de lucro”, donde podemos encontrar como clásico ejemplo a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

E. *Personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro.* En esta oportunidad, se prohíbe a los partidos políticos percibir aportes de ninguna clase provenientes de cualquier “persona natural o jurídica extranjera sin fines de lucro”, manteniendo la excepción cuando los aportes realizados al partido político estén

únicamente orientados al proceso formativo de sus miembros o a labores de investigación -*artículo 31, inciso e*-.

F. *Personas con condena o mandato de prisión preventiva.*

Otra nueva fuente de financiamiento prohibida también ha sido introducida por medio de la Ley N° 30689, en el artículo 31, inciso “f” de la LOP. Aquí el legislador ha incluido a todas las “personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada” -*esta restricción comprende hasta diez (10) años luego de cumplida la pena*-, o con medida coercitiva de prisión preventiva vigente por “delitos contra la Administración Pública”, “tráfico ilícito de drogas”, “minería ilegal”, “tala ilegal”, “trata de personas”, “lavado de activos” o “terrorismo”.

Para el cumplimiento y supervisión de esta prohibición, el legislador ha establecido que el Poder Judicial tiene que comunicar a través de un *portal web* de acceso partidario, y bajo responsabilidad, las personas con condena o con medida de prisión preventiva. Del mismo modo, el Poder Judicial tiene que comunicar a los bancos la relación de las personas con condena o con medida coercitiva, quienes no pueden recibir dinero de tales personas a favor algún partido político. Igualmente, se establece que si una “entidad financiera” permite dicha transferencia o depósito, se exime de responsabilidad al partido político beneficiario.

Por último, la norma señala que “no es de responsabilidad de la organización política la recepción de aportes de personas naturales que no estén identificadas en dicho portal web”.

G. *Aportes anónimos de ningún tipo.* El segundo párrafo del artículo 31 de la LOP establece que las organizaciones políticas

no pueden recibir aportes anónimos de ningún tipo, lo cual, en puridad, tendría la condición de una séptima fuente prohibida. Ahora bien no debe confundirse el término “aporte anónimo” y “aporte reservado”, pues en el primer caso dicha modalidad no consigna ningún tipo de datos personales que puedan identificar la real existencia de la persona que está realizando el aporte, en tanto que, en el segundo caso, dicha modalidad permite la consignación de algún dato personal, como por ejemplo la impresión de su huella digital en el libro de aportes del partido político, lo cual permite la plena identificación por parte de la autoridad fiscalizadora, pero que por razones personales dicho aportante no desea identificarse ni que su aporte se haga público.

En ese sentido, cabe destacar que precisamente la base del financiamiento privado reposa en el principio de transparencia. Contrariamente, se ha podido identificar modelos contrapuestos, como por ejemplo el norteamericano donde su organismo especial de control -*Federal Election Commission*-, captura en su base de datos todas las donaciones recibidas por candidatos y los pone a disposición del público en general. Mientras que los modelos sueco y danés prohíben la publicación de las donaciones por dos razones, la primera por considerar que colisionan con el secreto del voto, en tanto en cuanto se llega a deducir que la persona que contribuye a un determinado partido político votará por éste, y la segunda, con el fin de evitar las venganzas postelectorales, es decir, que la persona que haya realizado donaciones a un partido político perdedor reciba represalias del partido que sí ganó¹²².

¹²² BACA OLAMENDI, Laura (Comp.), “*Léxico de la Política*”, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000, p. 259.

Asimismo, mantuvo la *presunción iuris tantum* que se configuraba en el primer texto legal: “*Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida*”.

H. Algunas reglas generales. Es preciso explicar, que el legislador ha incluido algunas reglas generales que han venido siendo implementadas también con las diversas modificaciones. Bajo esos alcances, tanto con el primer texto legal, como con la modificación introducida por la Ley N° 29490, los candidatos no podían percibir “donaciones directas” de ninguna clase, sino informándose a su partido político y con las mismas restricciones reguladas en el artículo 30 de la LOP.

Adicionalmente, se estableció una *presunción iuris tantum*: “*salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por los partidos políticos se presumen de fuente prohibida*”. Posteriormente, la Ley N° 30689 agregó nuevas reglas, referidas a las responsabilidades por la recepción de aportes procedentes de personas condenadas o con prisión preventiva por delitos graves. Asimismo, mantuvo la *presunción iuris tantum* del primer texto legal.

3.2.5. Administración de los fondos del partido

A continuación, pasaremos a desarrollar quién y cómo administra los fondos del partido político. Algunas reglas han sido establecidas por el legislador en el artículo 32 de la LOP, empezando por identificar como agente competente exclusivo para la recepción y el gasto de los fondos de los partidos políticos a la tesorería, área que puede estar formada por varias personas, pero entre las que resalta el tesorero. Para cumplir esta función tan importante existe un deber de recurrir al sistema

financiero nacional para abrir las cuentas partidarias, desprendiéndose del mismo, que no estaría permitido en ningún caso que se puedan abrir cuentas en el extranjero, y menos aún en paraísos fiscales.

En cuanto al manejo de las cuentas, también se regula que el acceso a las mismas estará a cargo del tesorero designado de conformidad con el Estatuto, así como el suplente correspondiente.

Un aspecto técnico muy importante para destacarse, y que ha sido tomado en cuenta en forma pertinente en la norma, es que el propio Estatuto del partido político puede establecer como requisito adicional más de una firma autorizada para el manejo de los recursos económicos.

3.2.6. Régimen tributario

El artículo 33 de la LOP, regula el régimen tributario de los partidos políticos bajo dos aspectos, el primero, referido a su naturaleza jurídico-tributaria, y la segunda, en cuanto a su condición de deudor tributario. En cuanto al primer punto, el legislador ha establecido que el “régimen tributario” que se aplica a los partidos políticos es el que la ley destina a las asociaciones. En lo que respecta al segundo punto, se ha establecido que los partidos políticos quedan exonerados del pago de los impuestos directos. Al respecto, RUIZ DE CASTILLA sostiene:

“a) Impuestos directos (...) se trata de afectar a una persona en particular, que resulta ser la autora de un determinado hecho imponible, sin la intervención de terceros. Son los casos de imposición a la renta e imposición al patrimonio. (...) b) Impuestos indirectos (...) desde el punto de vista económico, se trata de afectar a una determinada persona, contando con la participación de terceros. Es el

caso de la imposición al consumo, donde la carga tributaria debe incidir sobre la totalidad de los sujetos consumidores del país. La aplicación de este impuesto está a cargo de las empresas en la medida que actúan como proveedores, de los bienes y servicios que se ofertan en el mercado”¹²³.

3.2.7. Verificación y control

Actualmente, con las modificaciones incorporadas por la Ley N° 30689 al artículo 34 de la Ley N° 28094, existe una obligación legal por parte de las organizaciones políticas de contar con un sistema de control a nivel interno, el cual debe garantizar un registro y contabilización en forma adecuada, de todos los actos y documentos de los que se desprendan derechos y obligaciones de contenido económico, a partir de lo que se haya regulado en los “estatutos y normas internas” de la “organización política”. En pocas palabras, cada ente político tiene la obligación de adecuar su *estructura organizacional* a fin de controlar y supervisar todos los aspectos económicos y financieros que le competen de acuerdo con su regulación interna.

Ahora bien, el ojo vigilante de esta labor -verificación y control- estará a cargo de la ONPE, por intermedio de la “Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios”. Para ello, los partidos políticos tienen la obligación de remitir a la ONPE, en un plazo de seis meses contabilizados desde la conclusión del ejercicio anual, un documento que dé cuenta de la actividad económico-financiera de los aportes, ingresos y gastos, en el que se individualice a los benefactores y la suma de sus aportes, conforme a lo regulado en la Ley N° 28094.

¹²³ RUIZ DE CASTILLA y PONCE DE LEÓN, Francisco, “*Las clasificaciones de los tributos e impuestos*”, Revista Derecho & Sociedad, N° 17, Lima, 2001, pp. 103-104.

Una vez recibidos los informes remitidos por las organizaciones políticas, la “Gerencia de Supervisión de Fondos” de la ONPE, tiene cuatro meses para pronunciarse, bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras y contables dispuestas, así como también si corresponde aplicar sanciones. El legislador ha establecido que no procede la imposición de sanciones a las organizaciones políticas luego de vencidos los cuatros meses.

En el caso de las “elecciones congresales” y de representantes ante el Parlamento Andino, de las “elecciones regionales” y “elecciones municipales”, en el caso de los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde, el legislador ha establecido que los candidatos deben acreditar ante la ONPE a un “encargado de campaña”, que puede ser el candidato mismo, si es su deseo.

La obligación que tiene dicho “encargado de campaña” es de remitir los informes de aportaciones, las entradas de dinero y los pasivos de su correspondiente campaña de elecciones a la ONPE, alcanzando una copia, la cual deberá ser proporcionada a la organización política. Lo importante es que la infracción de deber cometida por el candidato o responsable de campaña no tiene repercusión en las organizaciones políticas mediante las cuales han postulado.

Pero no solo debe remitirse información a la ONPE, sino también que dicha obligación se extiende a la “Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios” de la ONPE. Es decir, que los partidos políticos y los “encargados de campaña”, si corresponde, tienen que remitir informes ante aquella gerencia sobre el íntegro del movimiento económico que se realiza durante la campaña electoral, a más tardar a los quince días hábiles desde del día siguiente de la publicación en el diario oficial de la resolución que declara concluido el proceso electoral que corresponda.

Asimismo, está dentro de las facultades de la “Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios” de la “Oficina Nacional de Procesos Electorales” solicitar a los partidos políticos únicamente la información que legalmente deben registrar, no siendo admisible la ampliación de plazos ya establecidos en la norma. Cabe recordar que los organismos electorales están impedidos de reglamentar requisitos extras a los que ya se encuentran regulados en la Ley N° 28094.

Otro actor importante en este ámbito de verificación y control es la UIF, la cual en el desarrollo de una indagación sobre personas naturales o jurídicas, está habilitada para requerir información sobre su posible intervención como “sujetos de aportación” a partidos políticos durante 3 años contabilizados desde el cierre del proceso electoral. En el caso antes mencionado, la ONPE está obligada a remitir dicha información en un periodo límite de 30 días calendario luego de haberse culminado el proceso electoral. Por el contrario, la ONPE está impedida legalmente de brindar información sobre los “sujetos de aportación” a las entidades públicas ajenas al Sistema Electoral mientras duren los procesos electorales, excepto por mandato de un juez.

3.2.8. Publicidad de la contabilidad

Otro punto importante en torno al “financiamiento de partidos políticos” es la publicidad que debe existir en su contabilidad. En el texto original del artículo 35 de la LOP, se establecía que los partidos políticos llevaban libros de contabilidad de la misma manera que se exige a las asociaciones. Luego, mediante Ley N° 29490, del 25 diciembre 2009, se amplió dicha obligación a los “movimientos de alcance regional o departamental” y las “organizaciones políticas de alcance provincial y distrital”. Asimismo, desde su texto original existe una obligación legal

de conservar los “libros y documentos” que puedan sustentar todas las “transacciones” realizadas en los últimos diez años, algo muy similar a la exigencia de conservación que existe en la “Ley General del Sistema Financiero”.

3.2.9. De las infracciones y sanciones

Primigeniamente, el artículo 36 de la LOP, modificado tempranamente por Ley N° 29490, tenía una *configuración sistemática* bastante simple, pues, mantenía en un único artículo una construcción basada en sanciones seguidas de infracciones. Así, este dispositivo normativo sólo contemplaba tres formas de sanción, cada una incurría en determinada infracción. La primera referida a la pérdida de derechos de financiamiento público directo por omisión a la presentación de ingresos y egresos; la segunda vinculada a la multa por recibir financiamiento prohibido; y la tercera también referida a una multa menor, pero por recibir aportaciones con montos que excedían el mínimo legal.

Actualmente, la *configuración sistemática* de las infracciones y sanciones se encuentra más ordenada, pues ambas son desarrolladas en artículos separados y diferentes, es decir, las infracciones en el artículo 36, y las sanciones en los artículos 36-B y 36-C de la LOP. Asimismo, las infracciones han sido clasificadas adecuadamente según su gravedad en tres niveles, y de manera congruente se ha establecido también una escala de tres niveles de sanciones.

Esta nueva *configuración sistemática* empieza con el artículo 36 de la LOP, modificado por Ley N° 30689, la cual alberga hasta tres tipos de

infracciones¹²⁴, las cuales pueden ser “leves”, “graves” y “muy graves”, y que pasaremos a desarrollar:

A. Infracciones leves:

1. *“La recepción de aportaciones recibidas o los gastos efectuados que se realicen a través de una persona de la organización política distinta al tesorero nacional o tesorero descentralizado”.*
2. *“Cuando no se informe, hasta 14 días calendario después de abiertas, sobre las cuentas abiertas y activas en el sistema financiero”.*
3. *“Cuando no se informe ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales los datos del tesorero nacional y los tesoreros descentralizados, hasta 14 días calendario después de su designación e inscripción definitiva en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones”.*
4. *“Cuando no se presenten los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados durante la campaña electoral, en el plazo señalado en la presente ley”.*
5. *“Cuando las organizaciones políticas que integran una alianza electoral no informen a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el plazo previsto, sobre su aporte inicial a la alianza electoral”.*
6. *“No llevar libros y registros de contabilidad o llevarlos con un retraso mayor a sesenta (60) días calendario”.*

¹²⁴ Las cuales se encuentran en concordancia con la Resolución N° 032-2011-JNE – “Reglamento de Fiscalización de la Supervisión del Cumplimiento de las Normas sobre el Financiamiento de las Organizaciones Políticas”.

7. *“Cuando los aportes en especie, realizados a la organización política, que no superen cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias no consten en el recibo de aportación correspondiente”.*
8. *“El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 de la presente ley”.*

B. Infracciones graves

1. *“Cuando las organizaciones políticas no presentan los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como sobre los gastos efectuados durante la campaña electoral, dentro de los treinta días posteriores al vencimiento del plazo señalado en la presente ley”.*
2. *“Cuando las organizaciones políticas reciban aportes mayores a los permitidos por la presente ley”.*
3. *“Cuando las organizaciones políticas no presenten su información financiera anual en el plazo previsto en el artículo 34 de la ley”.*
4. *“Cuando los incumplimientos que generaron sanciones por infracciones leves no hayan sido subsanados en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales”.*
5. *“Cuando no se expidan los recibos de aportaciones correspondientes, en el caso previsto en el literal a) del artículo 30 de la presente ley”.*
6. *“Cuando los aportes en especie que superen cinco (5) Unidades Impositivas Tributarias realizados a la organización política no consten en documento con firmas, que permita identificar al*

aportante, la fecha de entrega del bien, derecho o servicio, o su precio o valor de mercado, de ser el caso”.

7. *“Cuando las organizaciones políticas reciban aportes de fuente prohibida, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la presente ley”.*

C. Infracciones muy graves

1. *“Cuando hasta el inicio del procedimiento sancionador correspondiente, las organizaciones políticas no presenten los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados durante la campaña electoral o la información financiera anual”.*
2. *“Cuando no se haya cumplido con subsanar la infracción grave en el plazo otorgado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales”.*

Por otro lado, el nuevo artículo 36-A de la LOP, incorporado por Ley N° 30689, regula tres niveles de sanciones las cuales consisten básicamente en multas, pero que en el caso de las infracciones muy graves se impone además como sanción la pérdida del financiamiento público directo; sin embargo, requerirán en el caso concreto, un informe previo de la “Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios”, para que el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales pueda imponerlos. Estas sanciones son las siguientes:

- a. *“Por la comisión de infracciones leves, una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)”.*

- b. *“Por la comisión de infracciones graves, una multa no menor de treinta y uno (31) ni mayor de sesenta (60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En el caso de la infracción prevista en el artículo 36, inciso b, numeral 2, la multa es del monto equivalente al íntegro del aporte recibido indebidamente”.*
- c. *“Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de sesenta y uno (61) ni mayor de doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo”.*

Complementando esta clasificación, también se han establecido algunas reglas para aplicar dichas sanciones, tal como ocurre en el supuesto de “disolución de la alianza”, donde la sanción se extiende a las organizaciones políticas que la componen.

Asimismo, se ha contemplado el procedimiento y plazo de un recurso impugnatorio frente a lo resuelto por el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, toda vez que, las resoluciones de sanción pueden ser impugnadas ante el Jurado Nacional de Elecciones en el plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de su notificación. También resulta oportuno resaltar que contra lo resuelto por el Jurado Nacional de Elecciones no procede recurso alguno.

Del mismo modo, se exige por mandato legal que las resoluciones que emita la ONPE deben estar suficientemente fundamentadas, delimitar la infracción y ser comunicadas al tesorero, tesorero descentralizado o “encargado de campaña”, según sea el caso, y al personero del partido político. Aunado a ello, tienen que brindar plazos razonables para la regularización de la infracción cometida, siempre que corresponda.

Por otro lado, la actual *configuración sistemática* de las sanciones administrativas contemplada en la LOP desarrolla sanciones especiales a los agentes por su condición especial de candidatos. El artículo 36-B incorporado por la Ley N° 30689, establece que los candidatos que no comuniquen a la “Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios” de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, de los desembolsos y entradas efectuados durante su campaña, son pasibles de una multa no inferior a diez (10) ni superior treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Asimismo, en caso de que el candidato perciba aportes de fuente prohibida establecidos en el artículo 31, la multa es el monto en valor del aporte recepcionado ilegalmente.

Finalmente, el artículo 36-C, también incorporado por Ley N° 30689, regula efectos vinculados a la no cancelación de las sanciones impuestas. En efecto, para que un partido político forme parte de una “alianza electoral”, varíe de nombre o materialice algún trámite que altere su “ficha de inscripción”, tiene que sustentar anticipadamente la observancia de las medidas sancionadoras aplicadas.

3.3. Problemas y dificultades

Un primer problema que encontramos en lo que se refiere al financiamiento de partidos políticos es que se suele separar estratégicamente las cuotas de responsabilidad cuando existen campañas electorales. No necesariamente siempre se harán a través de los mismos partidos políticos, sino que los mismos candidatos han de conseguir, según sus habilidades y contactos, sus financiamientos de campaña individualmente.

Este problema se agudiza debido a que no se registra ni contabiliza al cien por ciento en el partido político, es decir, existe un pleno

desconocimiento de cómo se están financiando los gastos de campaña de la mayoría de los candidatos. Al parecer cada candidato *“jala agua para su propio molino”* y no toma su campaña con una visión colectiva y conjunta con los demás candidatos de su partido político. La lógica parece sugerir que quien mayores importes de financiamiento pueda conseguir tendrá más seguridades de ganar las elecciones o de asegurar su permanencia en el poder a través de una reelección.

Un segundo problema que se presenta es que, sin la debida fiscalización del financiamiento de campañas políticas, se corre el riesgo de que algunos aportantes, entre ellos la clase empresarial, realicen aportes de campaña a diestra y siniestra, es decir, a todos los candidatos que puedan, o por lo menos a los que aparecen primeros en las encuestas o son favoritos para ganar las elecciones. Aquí se pierde por completo la naturaleza política de los aportes, pues se deja de lado la inclinación ideológica con el partido, y a la vez, podría atentar en ciertos casos las bases de la democracia al no permitir que las autoridades representen realmente los intereses colectivos de la sociedad, sino que un grupo minoritario.

Un tercer problema se encuentra ligado a la convergencia que tiene muchas veces con la gestión de intereses o *lobbys*. En la mayoría de los casos los financiamientos de campañas electorales abren la posibilidad de los denominados tráficos de favores políticos. En otras palabras, existe un condicionamiento al aporte que se realiza a cambio de favorecer en el futuro con algún contrato con el Estado en la que el aportante pueda salir beneficiado, lo cual es denominado “financiamiento finalista”. La línea es bastante delgada pues a pesar de que la gestión de intereses se encuentra regulada y reglamentada, aún su aplicación operativa no se encuentra al cien por ciento, lo que impide que se actúe bajo los principios de transparencia y publicidad al

momento de influir con total legitimidad ante los funcionarios públicos con capacidad de decisión.

A pesar de que el dinero debería ser visto como un elemento normal y necesario para los procesos democráticos, su relación con la política es deshonrada por su frecuente asociación con prácticas de fraude, robo y corrupción. Los límites de lo que es legal y moralmente permisible al momento de financiar, se complejiza a la luz de los escándalos financieros que afligen a los gobiernos democráticos de hoy¹²⁵.

3.4. Principio de transparencia y autofiscalización.

Se han establecido algunas reglas a efectos de poder fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos.

Así, por ejemplo, se tiene como regla la prohibición de donantes de gran capacidad económica que realicen contribuciones directas a los partidos políticos¹²⁶.

En cuanto al financiamiento público a partidos políticos, es importante destacar que históricamente, los “partidos políticos” en las “democracias occidentales” han dependido en gran parte de contribuciones privadas y sociales para financiar sus actividades, primigeniamente bajo la forma de contribuciones de miembros, contribuciones de organizaciones afiliadas, y donaciones de negocios individuales o empresariales. El financiamiento público del proceso político en la forma de subsidio estatal a los partidos es relativamente

¹²⁵ VAN BIEZEN, Ingrid, “Campaign and Party Finance”, in LeDuc/ Niemi/ Norris (Editores) *“Comparing Democracies. Elections and Voting in the 21st Century”*, Sage, Washington D.C., 2009, p.65.

¹²⁶ SCARROW, Susan E., “Political finance regulation and equality: comparing strategies and impact”, in Mendilow, Jonathan/ Phélippeau, Eric, *Handbook of Political Party Funding*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, p. 121.

un fenómeno reciente. La República Federal Alemana fue una de las primeras democracias en Europa de conceder apoyo de financiamiento estatal a los partidos políticos¹²⁷.

Muchas oportunidades de acceso son consistentes con el intercambio recíproco entre las empresas y los partidos políticos. Tales eventos sirven para construir y mantener relaciones que podrían, en una ocasión posterior, incrementar las oportunidades de una operación concreta de lobby y las oportunidades de que tal acceso cumpla su cometido de influenciar en la decisión¹²⁸.

ROSE-ACKERMAN ya había establecido desde hace muchas décadas la relación directa que existe entre la corrupción, las contribuciones de campañas y el lobby¹²⁹.

4. Los financiamientos irregulares, ilegales y corruptos

Para los fines de la presente investigación en torno a la criminalización del “financiamiento ilegal de los partidos políticos”, se tendrá necesariamente que establecer algunas pautas a efectos de realizar una distinción, aunque básica, entre el “financiamiento ilegal” con otras categorías afines como el “financiamiento irregular”, así como el “financiamiento corrupto”.

Al respecto, OLAIZOLA sostiene que la financiación irregular es aquella donde se busca el soporte económico, pero recurriendo a formas no

¹²⁷ PICCIO, Daniela R./ VAN BIEZEN, Ingrid, “Political finance and the cartel party thesis”, in Mendilow, Jonathan/ Phélippeau, Eric, *Handbook of Political Party Funding*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, p. 70.

¹²⁸ MCMANAMIN, Iain, *If Money Talks, What Does it Say? Corruption and Business Financing of Political Parties*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 16.

¹²⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan, *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, New York, 1978, pp. 33 y ss.

ortodoxas, pues no se infringe el marco normativo, sino que se aprovecha las lagunas legales; que, en el caso de la financiación ilegal, en cambio sí se infringe las exigencias legales sobre financiamiento de partidos políticos; y finalmente, la financiación corrupta sería aquella donde existe un intercambio de prestaciones entre beneficiario y donante¹³⁰.

En efecto, en el caso del financiamiento irregular no se infringirían las normas, pero si se utilizase todo artificio legal posible para acceder a fuentes de financiamiento. Conforme se ha venido explicando durante el presente trabajo, los gastos en campañas electorales han ido incrementándose aritméticamente, por lo que es posible que en la mayoría de los casos los “partidos políticos” tengan que recurrir a esta modalidad de financiamiento. Por ejemplo, no se encuentra prohibido por la regulación primaria objeto del tipo penal analizado (Ley N° 28094 y sus modificatorias) la condonación de “deudas” de los “partidos políticos” por parte de las entidades financieras que conceden crédito, aunque es oportuno resaltar que conforme lo establece el artículo 217.3 de la Ley N° 26702 – “Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros”, las empresas del sistema financiero no podrán conceder créditos para financiar actividades políticas.

En tanto que, en el caso del “financiamiento corrupto” participa o se encuentra vinculado un funcionario público en torno del cual gira el apoyo económico entregado al partido político o para una campaña electoral, por ello se afirma su aproximación a los delitos contra la Administración Pública¹³¹.

¹³⁰ OLAIZOLA NOGALES, Inés, “*La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 136-137.

¹³¹ OLAIZOLA NOGALES, Inés, “*La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 142.

5. Conclusiones preliminares

En suma, a continuación, expondremos las conclusiones a las que se han arribado en el presente capítulo:

- La importancia del financiamiento de partidos políticos privado radica en que para el “pensamiento político liberal” los partidos políticos tienen una base principalmente privada, ello supone que sus recursos han de nutrirse en gran medida del ámbito privado. Se ha afirmado en la doctrina que algunos “programas del gobierno” pueden estar cercanamente vinculados a los partidos políticos y para la victoria en las campañas estos partidos se encuentran supeditados a los aportes de la clase empresarial. Actualmente en la doctrina se conocen cinco formas de financiamiento privado a los partidos políticos: “las cuotas de los afiliados”, “los donativos”, “los préstamos y créditos”, “la gestión del patrimonio propio” y “los ingresos atípicos”.
- Actualmente, nuestro ordenamiento jurídico tiene un marco normativo que regula el “financiamiento de los partidos políticos”, el cual se encuentra principalmente en la Ley N° 28094 – “Ley de Organizaciones Políticas” (LOP)-, publicada el 1 de noviembre de 2003. Esta desarrolla tanto las diferentes fuentes legales de financiamiento (artículo 30), como las “fuentes de financiamiento prohibidas” (artículo 31), tales como entidades del Estado, confesiones religiosas, personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras, personas jurídicas nacionales sin fines de lucro, personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, personas con condena o mandato de prisión preventiva, así como aportes anónimos. Asimismo, se han establecido una escala de infracciones y de sanciones. A pesar de ello, en la práctica dicha “regulación primaria” no ha sido suficiente para el tratamiento oportuno y eficaz frente a las diferentes modalidades de “financiamiento ilegal de partidos políticos” en las últimas décadas.

CAPÍTULO 4
MODELOS DE CRIMINALIZACIÓN DEL
FINANCIAMIENTO ILEGAL DE
PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO COMPARADO

CAPÍTULO 4: MODELOS DE CRIMINALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO COMPARADO¹³²

Ahora bien, en este capítulo abordaremos con más detenimiento algunos modelos de criminalización del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” que se han estructurado en algunos ordenamientos jurídicos en los últimos años, evidenciándose con ello que en la mayoría de los casos el tipo penal ha sido compuesto bajo la figura de un “delito de mera actividad” y adelantamiento de la barrera punitiva, es decir, bajo una fórmula legal que pueda ser incluida dentro de un sistema de prevención de la comisión de delitos de “corrupción” y de “lavado de activos”.

A continuación, se procederá a analizar siete de los modelos más importantes de criminalización del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos: español, brasileño, italiano, alemán, norteamericano, chileno y colombiano.

1. El modelo español

A mediados del año 2015, se ha dado en España una reforma muy importante al código penal a través de la Ley Orgánica 1/2015 del 1 de julio. Allí se incorporó por primera vez el “delito de financiación ilegal de partidos políticos” como componente de una política-criminal de respuesta a varios casos de corrupción ligados directamente a la forma en cómo se estaba financiando la política en el país ibérico.

¹³² PAUCAR CHAPPA, Marcial, “*El delito de financiamiento ilegal de partidos políticos en el derecho comparado*”, Gaceta Penal & Procesal Penal, N° 121, Lima, julio 2019, pp. 325-337.

Al respecto, SAÍNZ-CANTERO con una opinión ciertamente crítica ha señalado: “La incorporación de esta nueva materia encuentra su causa en la gravísima situación de corrupción generalizada en el ámbito de actuación de los partidos políticos en todos los niveles en que desarrollan su actuación política, la indiscutible alarma social que suscita el constante descubrimiento de nuevos y más escandalosos casos prácticamente desde la década de los 80 en el siglo pasado, y sin duda puede considerarse una iniciativa correcta desde el punto de vista político-criminal, si no fuera porque las figuras delictivas finalmente incorporadas al Código Penal adolecen de tal cúmulo de problemas y defectos técnicos (su extraña situación sistemática, el empleo de la técnica de las normas penales en blanco, la gran desproporción de las penas que apareja a las distintas modalidades punibles, etc.), que permiten apreciar lo precipitado de su incorporación al Código Penal e incluso poner en duda la voluntad de intervenir efectivamente en el ámbito de la financiación de los partidos políticos”¹³³.

En efecto, el caso Gürtel es uno de los casos de corrupción y financiamiento ilegal de partidos políticos más importantes de los últimos tiempos en la historia política de España, que ha incluido no sólo al sector empresarial y a unos políticos, sino que estableció la responsabilidad de un partido político al favorecerse de dichas actividades ilícitas. La propia Sentencia N° 20/2018 emitida el 17 de mayo de 2018, por la Audiencia Nacional – Sala en lo Penal, Sección Segunda, señaló que existían dos aspectos neurálgicos sobre los cuales giraba la estructura delictiva compuesta por el Grupo Correa y el Partido Popular, el primero de ellos vinculado al financiamiento para campañas electorales, y el segundo, relacionado a actos de corrupción en las contrataciones públicas. Este último esquema criminal operaba

¹³³ SAÍNZ-CANTERO CAPARRÓS, José E., “Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos” en Morillas Cueva, Lorenzo (Dir.) “*Sistema de Derecho Penal – Parte Especial*”, 2da edición, Dykinson, Madrid, 2015, p. 787.

bajo mecanismos de pagos a miembros del Partido Popular, que en su condición de funcionarios públicos facilitaban la contratación de obras públicas a las empresas del Grupo Correa u otros entes societarios designados por aquél¹³⁴.

1.1. Las conductas típicas

El texto legal del artículo 304 bis, cuenta con cinco numerales en su estructura, siendo que el primero de ellos¹³⁵, sanciona a todo aquél que reciba donaciones o aportaciones destinadas a lo que clásicamente se conoce como un partido político, destacándose que la norma española incluye otras formas de organización política como la federación, la coalición o la agrupación de electores. Podría considerarse como un punto adicional que las donaciones tienen una naturaleza circunstancial y voluntaria; mientras que las aportaciones, por el contrario, tienen rasgos de periodicidad, montos acordados institucionalmente, así como relación directa con los integrantes partidarios más que con ajenos a la agrupación.

Adviértase, asimismo, que en el primer numeral sólo se sanciona al que recibe, pues la conducta típica y sanción de aquél que entrega es desarrollado en el numeral 4¹³⁶. La figura de aquel numeral cierra la contraparte de criminalización del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, toda vez que el numeral 1 regula la sanción de aquél que recibe el financiamiento, mientras que este numeral 4 normativiza

¹³⁴ Caso Gürtel, Sentencia N° 20/2018 emitida el 17 de mayo de 2018, pp. 155-156.

¹³⁵ “Artículo 304 bis: (...) 1. Será castigado con una pena de multa del triplo al quintuplo de su valor el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores con infracción en lo dispuesto en el artículo 5.Uno de la Ley Orgánica 8/2007 de 4 de julio sobre financiación de partidos políticos”.

¹³⁶ “Artículo 304 bis: (...) 4. Las mismas penas se impondrán, en sus respectivos casos, a quien entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores, por sí o por persona interpuesta, en alguno de los supuestos de los números anteriores”.

la sanción de quien entrega las donaciones o aportaciones, de forma directa o a través de interpósita persona.

Este dispositivo legal, bajo la figura de una ley penal en blanco¹³⁷, establece además que dicha recepción de donaciones o aportaciones debe materializarse infringiendo lo regulado en la Ley Orgánica 8/2007 de 4 de julio (*Sobre financiación de los partidos políticos*) - LOFPP, específicamente el artículo 5.1. Bajo ese orden de ideas, MAROTO afirma que “los nuevos delitos aparecen configurados como normas penales en blanco, cuya antijuricidad remite al incumplimiento de una de las muy diversas prohibiciones recogidas en la LOFPP¹³⁸”.

Dicha regulación primaria desarrolla las limitaciones de las “donaciones privadas”, estableciendo que los partidos políticos no pueden aceptar o recibir de manera directa o indirecta donaciones que se encuentran restringidas.

El inciso a) menciona tres diferentes formas de donaciones ilegales. La primera está relacionada a las denominadas “donaciones anónimas”, que son aquéllas en que no se identifica al benefactor.

La segunda se encuentra vinculada a las “donaciones finalistas” que son así denominadas por la doctrina debido que son donaciones que persiguen un fin o un propósito a cambio de aquéllas, regularmente ligadas a favorecimientos futuros por parte de funcionarios y/o servidores de la Administración Pública. En ese sentido, OLAIZOLA refiere que “las donaciones finalistas, aunque a veces la delimitación no está clara, son aquellas que tienen como contraprestación *-quid pro*

¹³⁷ SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS, José E., “Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos” en Morillas Cueva, Lorenzo (Dir.) “*Sistema de Derecho Penal – Parte Especial*”, 2da edición, Dykinson, Madrid, 2015, p. 791; PUENTE ABA, Luz María, “*El delito de financiación ilegal de partidos políticos*”, Tirant lo blanch, Valencia, 2017, p. 74.

¹³⁸ MAROTO CALATAYUD, Manuel, “*La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*”, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 314.

quo- el favorecimiento de intereses particulares de una persona física o jurídica¹³⁹”.

La tercera hace referencia a las “donaciones revocables” que son muy parecidas a las anteriores, pues son donaciones otorgadas imponiendo una condición de revocatoria de no cumplirse el propósito o finalidad de favorecimiento corrupto futuro.

Por otro lado, en el inciso b) encontramos a las donaciones que provienen de una misma persona superiores de 50.000 euros anuales, es decir “donaciones de elevado monto”. Al respecto, PUENTE ABA ha formulado la siguiente observación relacionada a la idoneidad de los criterios fijados: “Cabe entrar aquí en una cuestión que se planteará recurrentemente en relación con las diferentes prohibiciones contenidas en la LOFPP y, por lo tanto, en el Código Penal, y que es relativa a la idoneidad de tales restricciones a las aportaciones a los partidos políticos, y a las posibilidades de su elusión¹⁴⁰”.

El inciso c) acota lo relacionado a las donaciones que provienen de “personas jurídicas” y de “entes sin personalidad jurídica”, o “donaciones empresariales”. Sobre dicha restricción legal, PUENTE ABA ha afirmado que no existe total unanimidad en relación con la conveniencia de prohibir de forma absoluta las donaciones provenientes de personas jurídicas, así como la necesidad de sancionarlo penalmente, siendo que confluyen dos temas importantes, por un lado, surge el conflicto entre prohibiciones y transparencia y, por otro lado, el modelo financiación política que se desea impulsar¹⁴¹.

¹³⁹ OLAIZOLA NOGALES, Inés, *“La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 140.

¹⁴⁰ PUENTE ABA, Luz María, *“El delito de financiación ilegal de partidos políticos”*, Tirant lo blanch, Valencia, 2017, p. 72.

¹⁴¹ PUENTE ABA, Luz María, *“El delito de financiación ilegal de partidos políticos”*, Tirant lo blanch, Valencia, 2017, pp. 73-74.

En los casos vinculados a los incisos b) y c), si bien no se sigue la misma línea estructural de las donaciones finalistas o incluso revocables, donde se instaura una “relación de dependencia” entre beneficiarios y benefactores, en el caso de los incisos b) y c), sí se gesta con estas donaciones una “relación helicoidal” que genera un ámbito semioculto de favorecimiento a presiones futuras en la creencia que se ha adquirido una especie de “derecho de presión” sobre el funcionario y/o servidor de la Administración Pública.

Advertimos también que lo particular del “delito de financiación ilegal de partidos políticos” español es que la sanción penal es de pena de multa y no de pena privativa de libertad, esto es, la consecuencia jurídica de este delito es una pena pecuniaria.

1.2. Circunstancias agravantes

Por otro lado, en el apartado 2¹⁴² del artículo 304 bis del CP español se introducen dos circunstancias agravantes específicas que tienen una pena conminada de prisión, y una pena conjunta de multa. En el primer supuesto de agravación del inciso a) (relacionado al artículo 5.1, literales a) o c) de la Ley Orgánica 8/2007), las donaciones recibidas han de ser por un lado “donaciones anónimas”, “finalistas” o “revocables”, y por otro, “donaciones procedentes de personas jurídicas” y de “entes sin personalidad jurídica”, pero que en ambos

¹⁴² “Artículo 304 bis: (...) 2. Los hechos anteriores serán castigados con una pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa del triplo al quíntuplo de su valor o del exceso cuando:

a) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 5.Uno, letras a) o c) de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, de importe superior a 500.000 euros, o que superen en esta cifra el límite fijado en la letra b) del aquel precepto, cuando sea ésta el infringido.

b) Se trate de donaciones recogidas en el artículo 7.Dos de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que superen el importe de 100.000 euros”.

casos el importe supere los 500.000 euros. Pero también en aquellos casos de donaciones procedentes de una misma persona que superen anualmente dicha cifra, es decir, los 500.000 euros. Bajo una óptica crítica, MAROTO se inclina a formular sus observaciones en relación al monto establecido, ya que “la cifra puede provocar problemas interpretativos en cuanto a si la donación ha de serlo en una sola entrega, o si pueden acumularse las donaciones realizadas a lo largo de un periodo de tiempo”¹⁴³.

El segundo supuesto de agravación (relacionado al artículo 7.Dos de la Ley Orgánica 8/2007), trata sobre una prohibición que se desprende de la ley sobre financiación de los partidos políticos, esto es, que aquellos están prohibidos de aceptar alguna modalidad de financiamiento por parte de Gobiernos y organismos, entidades o empresas públicas extranjeras o de empresas relacionadas directa o indirectamente con los mismos, y específicamente la ley penal adiciona un límite del importe que es de 100.000 euros.

Otro supuesto de agravación se verifica en el artículo 304 bis, numeral 3¹⁴⁴ cuando los hechos anteriormente detallados resultaran de “especial gravedad”, lo cual constituiría una extraña “modalidad agravada de una circunstancia agravante”. Consideramos que dicha connotación de gravedad debe estar en función a una interpretación sistemática y en conjunto con la “ley sobre financiación de los partidos políticos” que establecen infracciones muy graves (artículo 17.2 de la Ley Orgánica 8/2007) y graves (artículo 17.3 de la misma norma). No obstante, es posible que existan otras causales que revistan de especial gravedad al delito, lo cual deberá ser evaluado por el juez en el caso concreto. PUENTE ABA considera que comúnmente está

¹⁴³ MAROTO CALATAYUD, Manuel, “*La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*”, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 316.

¹⁴⁴ “Artículo 304 bis: (...) 3. Si los hechos a que se refiere el apartado anterior resultaran de especial gravedad, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado”.

vinculada a la “relevancia económica de la conducta”, pero también a otros factores como “las condiciones en que tiene lugar la donación, o las circunstancias del autor, o la especial finalidad del donante”¹⁴⁵.

1.3. Responsabilidad penal del partido político

Otro aspecto sumamente relevante dentro de la configuración del tipo penal de financiación ilegal de partidos políticos en España¹⁴⁶, es que establece una “responsabilidad penal” para las “personas jurídicas” conforme a las pautas reguladas en el artículo 31 bis del código penal ibérico, debiéndose entender que no sólo se sanciona a la empresa benefactora del financiamiento ilegal, sino también al partido político beneficiario.

Básicamente el apartado 1 del artículo 31 bis postula dos supuestos para imputar responsabilidad penal a las personas jurídicas. El literal a) señala que la “persona jurídica” será responsable “penalmente” cuando los delitos hayan sido cometidos en nombre o por su cuenta, pero además que sea la propia persona jurídica la que se haya visto beneficiada o favorecida con la ejecución del delito. Las “personas naturales” que cometen el delito “en nombre de la persona jurídica” no son únicamente sus representantes legales, sino además quienes integren un órgano de la estructura organizacional de la persona jurídica y han sido autorizados para tomar decisiones en su nombre.

¹⁴⁵ PUENTE ABA, Luz María, “*El delito de financiación ilegal de partidos políticos*”, Tirant lo blanch, Valencia, 2017, pp. 131-132.

¹⁴⁶ “*Artículo 304 bis (...) 5. Las mismas penas se impondrán cuando, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código, una persona jurídica sea responsable de los hechos. Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33*”.

El literal b), en cambio, tiene como exigencia legal, además de que sea la persona jurídica la que se haya beneficiado o favorecido con la comisión del delito, que haya sido ejecutado por personas naturales o físicas debido a la falta de “diligencia debida” en el control y supervisión por parte de las autoridades encargadas dentro de la persona jurídica.

En cuanto a la sanción a imponerse las personas jurídicas, es decir, por ejemplo, a la empresa benefactora y al partido político beneficiario del financiamiento ilegal, la norma española señala que habrá de recurrirse a los “criterios de determinación judicial” amparados en el artículo 66 bis del CP español. De esta forma, encontramos en su apartado 1, tres reglas básicas que consideramos muy significativas para enunciarlas, la primera relacionada a la prevención de continuidad delictiva, la segunda vinculada a las consecuencias económicas y sociales, y la tercera ligada al puesto que ocupaba la persona física que incumplió el deber de control. Estos tres criterios generales permitirán al Tribunal decidir qué pena ha de aplicarse, la forma y modo en cómo ha de aplicarse, así como también la extensión de la misma, según sea el caso.

Ahora bien, las penas también son enunciadas de manera específica en el apartado 5 del artículo 304 bis del CP español que nos encontramos analizando. En efecto, se establece la imposición de las penas recogidas en la Parte General, concretamente en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33 del mismo cuerpo normativo, las cuales son la disolución, la suspensión de actividades, la clausura de locales, la prohibición de realizar actividades futuras, la inhabilitación, y la intervención judicial.

Luego de haber analizado brevemente el modelo español, podemos concluir que no ha sido estructurado bajo el mismo contexto político-criminal que en el Perú, debido a que nosotros padecemos de una

criminalidad organizada que se ha venido enquistado en la política y que ha utilizado como mecanismo el financiamiento de campañas electorales teniendo como único propósito asegurar sus actividades ilícitas. Empero, el modelo adoptado en este ordenamiento jurídico nos muestra que su efectividad va más allá de esta problemática, centrándose en un tipo penal de peligro abstracto que busca ser un componente para un sistema de prevención desde la financiación de partidos políticos, independientemente cuál sea la fuente de financiación.

2. El modelo brasileño

Una de las situaciones más relevantes que se ha dado en Brasil en los últimos tiempos gira en torno al Proyecto de Ley presentado por los miembros del Ministerio Público Federal a cargo de procesar el Caso Lava Jato, comenzando una campaña denominada “10 Medidas contra la Corrupción¹⁴⁷” el 20 de marzo del 2015. Dicha propuesta originó el *Projeto de Lei* 4850/2016 (Proyecto 4850/2016), la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados el 30 de noviembre de 2016. Sin embargo, en pleno procedimiento de aprobación por parte del Senado, el Tribunal Supremo Federal, que es a su vez la máxima autoridad en materia constitucional, determinó nuevamente su revisión.

Lo más relevante de dicha propuesta legislativa ha sido la tipificación como delito de las irregularidades en el financiamiento de campañas, en tanto que, en la actualidad, sólo reciben un tratamiento en el ámbito de la justicia electoral, más no bajo los alcances de la jurisdicción penal.

¹⁴⁷ GRECO, Luis/ TEIXEIRA, Adriano, “Aproximação a uma teoria da corrupção”, en Leite, Alaor/ Teixeira, Adriano (Organizadores) “*Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*” FGV Editora, Rio de Janeiro, 2017, pp. 23-24.

En efecto, en el caso del ordenamiento jurídico de Brasil, se tiene que el delito denominado “Caja Dos” no está regulada dentro de su Código Penal Federal, sino que se encuentra normada en el Código Electoral de Brasil, aprobado mediante Ley N° 4.737 del 15 de julio de 1965, específicamente en su artículo 350¹⁴⁸. En este dispositivo normativo se sanciona el haber omitido en un documento público o privado una declaración donde era obligatorio hacer constar, o insertar o hacer insertar en dicho documento público o privado una declaración falsa, todo ello con fines o propósito dirigidos al ámbito netamente electoral. Las sanciones van a variar dependiendo de si se trata de un documento público o uno de naturaleza privada. En el primer supuesto se impone pena de reclusión de hasta cinco años y además el pago de 5 a 15 días multa, mientras que en el segundo supuesto se impondrá pena de reclusión de hasta tres años, así como el pago de 3 a 10 días multa.

Este delito electoral denominado “caja dos en campañas electorales” se encuentra ligado básicamente a los movimientos de recursos financieros que no son declarados ante la Justicia Electoral de Brasil.

El “sujeto activo” puede ser cualquier persona, toda vez que nos encontraríamos frente a un delito común el cual no requiere una condición cualificada para el agente. En tanto que el sujeto pasivo, en principio podrá ser el Estado.

¹⁴⁸ “Artículo 350. Omitir en documento público o privado una declaración que debía constar, o insertar o hacer insertar en ella declaración falsa o cualquiera que deba ser escrita, para fines electorales:

Pena de reclusión de hasta cinco años y pago de 5 a 15 días multa, si es un documento público, y con reclusión de hasta tres años y pago de 3 a 10 días multa, si es un documento privado”.

(“Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:

Pena – reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa, se o documento é particular”).

No obstante ello, al considerarse esta figura una forma o modalidad de “falsedad ideológica”, en algunos casos el “sujeto pasivo” podrá ser aquella persona a la que se le haya ocasionado un perjuicio por la utilización del documento falsificado, por ejemplo, en el caso que se haya insertado en una declaración jurada los supuestos aportes de un benefactor, pero que luego dicha persona en el curso de las investigaciones señala que nunca hizo contribución alguna debido a que no tiene la capacidad económica suficiente y el monto de dichos aportes de campaña son demasiado elevados, teniéndose un clásico caso de “aportes falsos”.

En cuanto a las conductas típicas, advertimos que existen dos modalidades, la primera que consiste en “insertar” y la segunda “hacer insertar”, en ambos casos, en documento público o privado información falsa o diferente a la que debía constar, con una finalidad electoral.

Sobre la modalidad “hacer insertar”, podemos advertir que se necesitaría tanto de un autor mediano y un autor inmediato, es decir, un autor que planifique y el otro que ejecute, en tanto en cuanto, el autor mediano será quien “hace insertar”, mientras que el autor inmediato será quien “inserta” la información falsa o diferente a la que debía constar, siempre y cuando exista conciencia y voluntad de ejecutarlo, pues caso contrario, si no tiene conocimiento, o mejor dicho, actúa sin dolo de ninguna clase, podrá tener la condición de un agente instrumentalizado. En este punto recordemos que el autor mediano puede instrumentalizar al agente executor mediante “engaño”, “coacción” o “utilizando personas inimputables”.

Finalmente, en la tipicidad subjetiva, advertimos que acompañando al dolo encontramos un elemento subjetivo especial que es denominado en la doctrina como “tendencia interna trascendente”. En efecto, en el

tipo penal brasileño encontramos la fórmula “con fines electorales”, por lo que cualquiera de las dos conductas típicas “insertar” o “hacer insertar” habrán de configurarse con dicho propósito, entendiéndose que lo que se busca proteger es la autenticidad de la información contenida en los documentos que se encuentran vinculados o relacionados a un “proceso electoral”.

3. El modelo italiano

El impacto que produjo el caso “*Tangentopoli*” el 2 de septiembre de 1992¹⁴⁹, llevó consigo la “resurrección” del artículo 7° de la Ley N° 195, tras dos décadas en el limbo de las normas escritas y nunca aplicadas¹⁵⁰. La traducción de *Tangentopoli* es de “Ciudad de los sobornos”, pues *tangente* significa soborno y *poli* significa ciudad.

El caso “*Tangentopoli*”, cuya investigación estuvo a cargo del equipo denominado *Mani pulite* o “manos limpias”, ha sido una vasta iniciativa de investigación y persecución de la corrupción, que ha constituido uno de los factores determinantes de la crisis del sistema político italiano a partir de 1992¹⁵¹. En dicha investigación, muchos de los imputados eran o habían sido altos funcionarios, y a menudo se les imputaban hechos cometidos en el ejercicio de sus funciones¹⁵².

¹⁴⁹ NEWEL, James L., “*The Politics in Italy, Governance in a Normal Country*”, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. xxvi.

¹⁵⁰ ROMERO FLORES, Beatriz, “*Partidos Políticos y Responsabilidad Penal. La Financiación Electoral Irregular*”, Atelier, Barcelona, 2005, p. 65.

¹⁵¹ ROMANO, Bartolomeo, “*Guida alla parte speciale del diritto penale*”, 3 Ed., Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 120; BRIOSCHI, Carlo Alberto, “*Breve historia de la corrupción*”, traducción de Juan Ramón Azaola, 1^{era} reimpresión, Taurus, Madrid, 2019, p. 217.

¹⁵² DIEZ-PICAZO, Luis María, “*La criminalidad de los gobernantes*”, Crítica, Barcelona, 2000, p. 130.

Bajo esta perspectiva, mencionando la experiencia italiana en el caso Manos Limpias, DE PASQUALE nos señala el siguiente esquema básico de la corrupción:

“En esta forma se desenreda el esquema fundamental que es descubierto de modo uniforme en los diferentes contextos investigativos.

- 1) Los más solícitos y constantes oferentes de comisiones resultan ser los gerentes de empresas de construcciones, de plantas, de servicios vinculados a obras públicas. En segundo lugar, nos encontramos con los directores de las empresas de suministros de bienes y servicios para la administración pública.
- 2) Las empresas públicas con respecto a las cuales se comprobaron esos fenómenos ilegales son esencialmente las que tienen por objeto prestar los servicios de interés inmediato para el público. Es el caso de recordarlas; La Metropolitana de Milán, la empresa de Tranvías de Milán, la SEA o Sociedad de Servicios Aeroportuarios (que administra los aeropuertos de Milán), las Ferrovías del Norte de Milán.
- 3) El mecanismo de intercambio ilícito se caracteriza por un nuevo elemento: la presencia de un encargado para recolectar, que puede ser un miembro de los órganos directivos de la empresa pública, o del directivo municipal de un partido político. Este recibe el dinero de los empresarios, y si es necesario interviene para determinar las condiciones de favor en los contratos entre la administración pública y la empresa, consigna el dinero recibido a las secciones políticas locales y las nacionales de su partido de referencia”¹⁵³.

¹⁵³ DE PASQUALE, Fabio. “La operación manos limpias. Análisis del caso italiano” (traducción de Jorge Guerrero), en AAVV, *“Narcotráfico, Política y Corrupción”*, Editorial Temis, Bogotá, 1997, p. 122.

Adicionalmente, en cuanto al tema vinculado a la corrupción y “financiación de los partidos políticos” se tiene lo siguiente:

“El caso de la Metropolitana de Milán es, una vez más, el que presenta más claridad, precisamente porque es uno de los más antiguos y consolidados. Todo contrato significaba un desembolso por parte de la empresa o, más a menudo, del grupo de empresas. En este segundo caso había una cabeza que se las arreglaba para pagar toda la cuerda de empresarios. El dinero era recibido siempre por las mismas personas, fiduciarios de los mayores partidos, y pagado en parte a los gamonales políticos locales y, en parte a los nacionales. Se pagaba antes el 3% y después el 4% sobre el valor del contrato. Los porcentajes de cada partido eran fijados de antemano. Para recaudar materialmente el dinero a veces actuaban varios encargados, o a veces uno solo de ellos que se encargaba de entregar luego el porcentaje establecido a los recaudadores de los otros partidos”¹⁵⁴.

Ahora bien, en el caso italiano, nuevamente podemos apreciar que el modelo de criminalización adoptado por dicho ordenamiento jurídico ha sido el de “delito electoral”, es decir, no como un ilícito regulado en el código penal sino en una ley de materia electoral. La Ley N° 195, del 2 de mayo de 1974¹⁵⁵, en su artículo 7°, establece dos modalidades delictivas vinculadas al financiamiento de partidos políticos. La primera de ellas “financiación pública ilegal a los partidos políticos”, y la segunda, “financiación societaria o empresarial a los partidos políticos”.

¹⁵⁴ DE PASQUALE, Fabio. “La operación manos limpias. Análisis del caso italiano” (traducción de Jorge Guerrero), en AAVV, *“Narcotráfico, Política y Corrupción”*, Editorial Temis, Bogotá, 1997, p. 123.

¹⁵⁵ Cfr. LANCHESTER, Fulco, *“La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni”*, Giufre Editore, Milán, 2006, p. 163.

El primer párrafo¹⁵⁶ del artículo 7° desarrolla la primera modalidad “financiación pública ilegal a los partidos políticos”. Aquí se establece la prohibición tanto de “financiamiento” como de “contribuciones”, incluso la norma no hace distinción en la forma de realizarse, lo cual incluye a las diferentes formas de recaudación. Asimismo, dicha prohibición se reduce a dos fuentes: i) organismos de la administración pública y entidades públicas; y ii) empresas con participación de capital público superior a 20 por ciento, o empresas en control de este último, sin perjuicio de su naturaleza privada. El beneficiario de dichos financiamiento o contribuciones han de ser, en estricto, partidos políticos o sus bases político-partidarias y de grupos parlamentarios, debiéndose dejar constancia que también en este modelo se incluyen las diferentes formas modernas de agrupaciones políticas, no limitándose única y exclusivamente a la clásica estructura del partido político.

El delito de financiamiento ilícito de partidos políticos previsto en el artículo 7 de la Ley 195 de 1974, respecto al sujeto activo, constituye una hipótesis de delito plurisubjetivo bajo la figura del concurso necesario. De hecho, la conducta que aquí corresponde es aquella que “recibe”, pero que se encuentra conectada y estrictamente interdependiente con el que “entrega”, no correspondiendo aquellas conductas en las que no se recibe o entrega, o viceversa, toda vez que

¹⁵⁶ “Artículo 7°, primer párrafo. “Están prohibidos los financiamientos o las contribuciones, bajo cualquier forma y en cualquier modo de recaudación, provenientes de los organismos, de la administración pública, de entidades públicas, de empresas con participación de capital público superior a 20 por ciento o empresas controladas por este último, sin perjuicio de su naturaleza privada, a favor de los partidos políticos o sus bases político-partidarias y de grupos parlamentarios”. (“Sono vietati i finanziamenti o i contributi, sotto qualsiasi forma e in qualsiasi modo erogati, da parte di organi della pubblica amministrazione, di enti pubblici, di società con partecipazione di capitale pubblico superiore al 20 per cento o di società controllate da queste ultime, ferma restando la loro natura privatistica, a favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative e di gruppi parlamentari”).

el legislador ha querido sancionar tanto al financista como al beneficiario¹⁵⁷.

La segunda modalidad “financiación societaria o empresarial a los partidos políticos”, es regulada en el segundo párrafo¹⁵⁸ del artículo 7°. Aquí se sanciona penalmente tanto al agente que entrega o recibe contribuciones por parte de las empresas sin que el financiamiento o la contribución haya sido “publicitada” y “registrada”, en otras palabras, aprobados por el organismo corporativo competente y regularmente inscritos en el presupuesto. A diferencia del modelo español, esta modalidad técnicamente no aborda la denominada “financiación finalista”, sino simplemente una “financiación oculta”, entendiéndose que se está ante una criminalización de financiación no por cuanto se acredite un propósito condicionado a la entrega de la contribución, sino la mera sospecha de una “presunta relación entre intereses corporativos y financiación” por haber quebrado los principios de publicidad y transparencia

¹⁵⁷ DI AMATO, Astolfo, “Codice di Diritto Penale delle Imprese e delle Società”, Giuffrè Editore, Milán, 2011, p. 1074.

¹⁵⁸ “Artículo 7°, segundo párrafo. Se prohíben además los financiamientos o contribuciones bajo cualquier forma, directa o indirectamente, por parte de empresas no incluidas en el párrafo anterior, a favor de los partidos políticos o sus bases político-partidarias o grupos parlamentarios, a menos que tales fondos o contribuciones hayan sido aprobados por el organismo corporativo competente y regularmente inscritos en el presupuesto y siempre que no estén prohibidos por la ley. Cualquier persona que entregue o reciba contribuciones en violación de las prohibiciones establecidas en los párrafos anteriores, o siendo las empresas a las que se refiere el segundo párrafo, sin haber intervenido la resolución del organismo corporativo o sin que la contribución o financiación haya sido debidamente registrada en los estados financieros de la compañía, será sancionado, solo por esto, con encarcelamiento de 6 meses a 4 años y con la multa hasta tres veces las sumas pagadas en violación de esta ley”.

(“Sono vietati altresì i finanziamenti o i contributi sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta, da parte di società non comprese tra quelle previste nel comma precedente in favore di partiti o loro articolazioni politico-organizzative o gruppi parlamentari, salvo che tali finanziamenti o contributi siano stati deliberati dallo organo sociale competente e regolarmente iscritti in bilancio e sempre che non siano comunque vietati dalla legge.

Chiunque corrisponde o riceve contributi in violazione dei divieti previsti nei commi precedenti, ovvero, trattandosi delle società di cui al secondo comma, senza che sia intervenuta la deliberazione dell'organo societario o senza che il contributo o il finanziamento siano stati regolarmente iscritti nel bilancio della società stessa, è punito, per ciò solo, con la reclusione da 6 mesi a 4 anni e con la multa fino al triplo delle Somme versate in violazione della presente legge”).

En efecto, el delito de financiamiento societario oculto se construye bajo un condicionamiento obligatorio, direccionado a disciplinar la contribución proveniente de las empresas a los partidos políticos¹⁵⁹. En la parte subjetiva, en cuanto al conocimiento de la obligación de registrar los aportes en los estados financieros de la sociedad, resulta irrelevante un error de prohibición por ignorancia de la norma del código civil en materia societaria¹⁶⁰. Se distingue el ámbito penal del ámbito civil o comercial.

4. El modelo alemán

Uno de los casos más emblemáticos que ha ocurrido en Alemania sobre financiamiento ilegal de partidos políticos es, sin lugar a duda, el caso Helmut Kohl¹⁶¹ vinculado al partido político Unión Cristiana Democrática (CDU), el cual ha confirmado la existencia de una elevada corrupción en el aparato político institucional de ese país¹⁶². Helmut Kohl fue investigado por financiamiento ilegal a la CDU. Dicho caso generó el reconocimiento de una responsabilidad por parte del partido CDU y el pago de una multa bastante elevada¹⁶³.

¹⁵⁹ FORZATI, Francesco, *“Il Finanziamento Illecito ai Partiti Politici: Tecniche di tutela ed esigenze di riforma”*, Jovene, Napoli, 1998, p. 68; LANCHESTER, Fulco, *“La Rappresentanza in Campo Politico e le sue Trasformazioni”*, Giuffrè Editore, Milán, 2006, p. 163; SPAGNOLO, Giuseppe, *“I reati di illegale finanziamento dei partiti politici”*, Cedam, Padova, 1990, p. VIII- 98.

¹⁶⁰ PLAGIARO, Antonio, *“Il Diritto Penale fra Norma e Società”*, vol. n° 2, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 668.

¹⁶¹ Helmut Kohl fue canciller en Alemania entre 1982 y 1998.

¹⁶² AAVV, *“Rivista italiana di diritto e procedura penale”*, Fasc. 2, Giuffrè Editore, Milano, 2000, p. 1025.

¹⁶³ BLUMENBERG, Manuela/ NASSMACHER, Karl-Heinz/ ONKEN, Holger, “Germany: current issues of aging party finance regime”, in MENDILOW, Jonathan/ PHÉLIPPEAU, Eric, *Handbook of Political Party Funding*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, p. 266.

Ahora bien, en Alemania, el “delito de financiación ilegal de partidos políticos” se encuentra previsto y sancionado en el §31d¹⁶⁴ de la “Ley de Partidos o *Gesetz über die politischen Parteien*”, del 31 de enero de 1994 (en adelante la denominaremos *PartG*). Si bien es cierto dicha criminalización no se encontraba en el texto original, ésta fue insertada en dicho cuerpo legal en el año 2002. Precisamente dichas reformas fueron producto de las publicaciones realizadas en la prensa sobre presuntos actos de financiamiento ilegal del CDU y de los cuales, Helmut Kohl tuviera conocimiento luego de haber aceptado que dichos

¹⁶⁴ “§ 31d (1) *Quien, con la intención de ocultar el origen o la utilización de los recursos del partido o su patrimonio, o de eludir la pública rendición de cuentas,*
 1. *proporciona datos incorrectos sobre los ingresos o el patrimonio del partido en un informe de rendición de cuentas presentado al Presidente del Parlamento Federal alemán o presenta al Presidente del Parlamento Federal alemán un informe de rendición de cuentas incorrecto o*

2. *como receptor de una donación, la fracciona y contabiliza o permite contabilizar las fracciones resultantes o*

3. *omite hacer entrega de una donación contraviniendo lo dispuesto en el § 25.1 frase 3, será castigado con una pena de privación de libertad de hasta tres años o multa. No será castigado por el núm. 1, quien presente por el partido bajo las condiciones del § 23b 2 una denuncia conforme al § 23b 1 o colabore en su presentación.*

(2) *Será castigado con pena de privación de libertad de hasta tres años o multa, quien como auditor o como ayudante de un auditor informa incorrectamente sobre el resultado de la revisión del informe de rendición de cuentas, oculta en el informe del auditor circunstancias relevantes o extiende una nota confirmatoria incorrecta en cuanto al contenido. Si el autor actúa a cambio de una remuneración, con la intención de enriquecerse o enriquecer a otros, o con la intención de perjudicar a otros, la pena de privación de libertad será de hasta cinco años o multa”.*

(“§ 31d *Strafvorschriften*

(1) *Wer in der Absicht, die Herkunft oder die Verwendung der Mittel der Partei oder des Vermögens zu verschleiern oder die öffentliche Rechenschaftslegung zu umgehen,*

1. *unrichtige Angaben über die Einnahmen oder über das Vermögen der Partei in einem beim Präsidenten*

des Deutschen Bundestages eingereichten Rechenschaftsbericht bewirkt oder einen unrichtigen Rechenschaftsbericht beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einreicht oder

2. *als Empfänger eine Spende in Teilbeträge zerlegt und verbucht oder verbuchen lässt oder*

3. *entgegen § 25 Abs. 1 Satz 3 eine Spende nicht weiterleitet,*

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Nach Satz 1 wird nicht bestraft, wer unter den Voraussetzungen des § 23b Abs. 2 eine Selbstanzeige nach § 23b Abs. 1 für die Partei abgibt oder an der Abgabe mitwirkt.

(2) *Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer als Prüfer oder Gehilfe eines Prüfers über das Ergebnis der Prüfung eines Rechenschaftsberichts unrichtig berichtet, im Prüfungsbericht erhebliche Umstände verschweigt oder einen inhaltlich unrichtigen Bestätigungsvermerk erteilt. Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe”).*

financiamientos partidarios ocurrieron, pero que por una cuestión de honorabilidad y confianza no revelaría a los benefactores.

La estructura construida en el modelo alemán se caracteriza por haber recurrido a la criminalización de diferentes modalidades de “falsedades en el financiamiento de partidos políticos”.

En efecto, en el §31d del *PartG* podemos identificar dos modalidades delictivas. En primer lugar, en el numeral 1 se establecen diferentes prohibiciones contenidas en la “regulación primaria” de dicho ordenamiento jurídico (*PartG*), las cuales buscan ocultar la financiación de los partidos políticos. Mientras que en el numeral 2 se sancionan algunos comportamientos delictivos cometidos por agentes cualificados como son los auditores y sus ayudantes.

Este delito tendría una estructura que se asemeja a los delitos de tendencia interna trascendente, pues las diferentes modalidades se deben configurar con el propósito de “ocultar el origen o la utilización de los recursos del partido o su patrimonio”, o de “eludir la pública rendición de cuentas”.

Ahora bien, el numeral 1 del §31d, a su vez, tiene tres supuestos típicos independientes, relacionados a informes de rendición incorrectos, donaciones fraccionadas y registradas, y omisión de entrega de donaciones.

En el acápite 1 del numeral 1 del §31d, el agente “proporciona” datos tergiversados en relación a la entrada de fondos o el patrimonio del partido político en un “informe de rendición de cuentas” remitido al “Presidente del Parlamento Federal alemán” o presenta a este último un “informe de rendición de cuentas” incorrecto.

En el acápite 2 del numeral 1 del §31d, el agente tiene la condición de “receptor” de una donación y realiza dos conductas típicas en dos momentos claramente diferenciados, pues primero “fracciona” la donación que ha recibido, y segundo “contabiliza” o “permite contabilizar” las fracciones resultantes de dicha donación. Por ejemplo, el sujeto activo recibe una transferencia de dinero como aporte de campaña bajo la modalidad de donación, inmediatamente “fracciona” dicho monto global del dinero y retira el 90 por ciento, para luego “contabilizar” dentro de los registros del partido político el 10 por ciento que es el resultante de lo indebidamente retirado. El 90 por ciento de la donación es utilizado por el partido político vulnerando los deberes propios de transparencia en las cuentas ante la autoridad competente.

En el acápite 3 del numeral 1 del §31d, el agente “omite” hacer entrega de una donación trasgrediendo lo regulado en el § 25.1 frase 3 de la *PartG*, la cual dispone que los afiliados a un partido político que reciban una donación teniendo como “beneficiario final” al partido político, deben entregarlas de manera inmediata a la autoridad competente del partido político. De esta manera podemos establecer que se trata de un delito de omisión propia.

5. El modelo norteamericano

El marco normativo de los Estados Unidos de Norteamérica en materia de financiamiento de campañas electorales está construido para regular y fiscalizar la influencia que tiene el dinero en la política, así como también luchar frontalmente contra la “corrupción *quid pro quo*” que significa “corrupción del algo a cambio de algo”. En ese sentido, es ilustrativo el *caso Evans v. United States*, 504 U.S. 255 (1992), en el cual el imputado fue condenado por infracción a la *Hobbs Act*, 18 U.S.C. §1951, donde si bien es cierto, el candidato no había solicitado

dinero, o condicionado su recepción a determinado acto funcional que ya hubiera materializado, sí se llegó a determinar que la “recepción pasiva” de dicho beneficio, fue suficiente en tanto que dicho funcionario público sabía que se la habría ofrecido el financiamiento a cambio de una ventaja específica futura en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, existen cuatro principales tipos de leyes federales sobre financiamiento de campañas¹⁶⁵:

- A. Leyes que limitan el monto de las contribuciones.
- B. Leyes que prohíben contribuciones de personas o entidades de quienes su participación en el proceso federal de elecciones ha sido considerada por el Congreso potencialmente corrupta para no garantizar el cumplimiento de las prohibiciones legales.
- C. Leyes de transparencia que se aplican con posterioridad a las votaciones públicas a fin de fiscalizar los ingresos y los gastos de los fondos de campañas.
- D. Leyes de fondos públicos, los cuales se aplican a los candidatos a la Presidencia.

Actualmente, la *Federal Election Campaign Act* de 1971 (FECA) -con sus respectivas modificaciones, siendo la última de ellas la del año 2018-, es la que legisla el financiamiento de las campañas electorales. Asimismo, las infracciones penales sobre financiamiento ilegal han sido reguladas en el título 52 del Código Penal norteamericano. En ese sentido el 52 U.S.C. § 30109 (d) (1) señala lo siguiente:

“Sanciones; justificantes, atenuantes de infracciones.

(1) (A) Cualquier persona que, consciente y voluntariamente, cometa una violación a cualquier disposición de esta ley que

¹⁶⁵ U.S. Department of Justice, “*Federal Prosecution on Election Offenses*”, Pilger Richard (Ed.), 8ª edición, diciembre, 2017, p. 124.

involucre la realización, recepción o reporte de cualquier contribución, donación o gasto—

- (i) Cuando el monto sea de \$25,000 o más durante un año calendario, será multado bajo los alcances del Título 18 del Código Penal norteamericano o encarcelado por no más de 5 años, o ambos; o*
- (ii) Cuando el monto sea de \$2,000 o más (pero menos de \$25,000), durante un año calendario será multado bajo el citado Título, o encarcelado por no más de 1 año, o ambos”.*

Uno de los aspectos más relevantes es que la infracción penal se encuentra delimitada con la fórmula “consciente y voluntariamente”, la cual permite diferenciarla con las infracciones administrativas.

En la jurisprudencia de la Corte Suprema norteamericana, el caso *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, (1976), también ha sido uno de los más importantes en materia de “financiamiento de partidos políticos”. En principio, según MAROTO podemos encontrar “un debate explícito acerca de las dos aproximaciones, reforma y criminalización, y que en buena medida constituyó un intento de delimitar los ámbitos legítimos de regulación estatal de la vida política en una sociedad en crisis de legitimación política”¹⁶⁶. En otras palabras, se puede apreciar en el caso una primera vertiente dispuesta a formular las más importantes reformas a través de los límites a los gastos y contribuciones, y una segunda vertiente penal que trata de encontrar puntos de conexión entre la corrupción y el financiamiento de las campañas y candidatos.

En efecto, en parte del desarrollo del punto A “*General Principles*”, se discute sobre las diferencias e implicancias que existen entre las restricciones a los gastos -*expenditures*-, y a los aportes -*contributions*-.

¹⁶⁶ MAROTO CALATAYUD, Manuel, “*La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*”, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 163.

En primer lugar, se afirma que una restricción al monto de dinero que una persona o un colectivo puede gastar en propaganda política durante una campaña necesariamente reduce el número de opiniones que se pueden expresar, por la restricción de la cantidad de problemas a discutir, la amplitud de su debate, y la cobertura de audiencia alcanzada. En efecto, se explica que ello se debe a que toda forma de comunicación de ideas en la sociedad de hoy necesita el gasto de dinero, esto es, que la distribución o impresión de materiales de campaña, entre otros, tiene un costo; así como los debates públicos y los mítines necesitan publicidad, siendo que, el incremento en el electorado a favor depende de la televisión, la radio y otras formas de comunicación masiva¹⁶⁷.

De otro lado, en el caso *Buckley v. Valeo* también se establece que, en comparación a los límites sobre los gastos para la expresión política, un límite sobre las contribuciones que cualquier persona o colectivo pudiera aportar en favor de un candidato o comité político implica sólo una restricción marginal¹⁶⁸. De igual modo, la Corte Suprema también concluyó que tanto las contribuciones y los gastos de campaña, eran expresiones de la protección al derecho al discurso político establecido por la 1er Enmienda¹⁶⁹.

Otro punto adicional y relevante ha sido la abolición a las restricciones impuestas al auto financiamiento de los candidatos con su propio patrimonio o su patrimonio familiar¹⁷⁰. En efecto, según MILLER se había eliminado los límites de gastos, así como los límites a las contribuciones realizadas por los candidatos a sí mismos, así como las realizadas por ciudadanos, conocidas como “gastos independientes”¹⁷¹.

¹⁶⁷ *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1, (1976), p. 19.

¹⁶⁸ *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1, (1976), p. 20.

¹⁶⁹ *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1, (1976), p. 39.

¹⁷⁰ *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1, (1976), pp. 51-52.

¹⁷¹ MILLER, Debra A., “*Political Corruption*”, Cengage Gale, Farmington Hills, 2007, p. 40.

Ahora bien, un siguiente aspecto reposa en la referencia que se hace a la corrupción *quid pro quo*, donde se invalidan los límites establecidos a los “gastos independientes”, incluyendo aquellos formulados por el partido político, los cuales no habrían sido encontrados acordes con la política de prevención y de lucha contra la corrupción denominada *quid pro quo*¹⁷², aunque para DEYSTINE, sí se reconoció que la necesidad de prevenir la “corrupción” y la “apariencia de corrupción” era un interés convincente y suficiente para ponderar y justificar algunas limitaciones de la 1era Enmienda¹⁷³.

Aunado a ello, tenemos que RAWLS ha sostenido que la Corte Suprema encontró inconstitucionales varios límites a los gastos impuestos por las modificaciones al marco normativo, entre ellos, límites aplicados a gastos en favor de candidatos individuales, a gastos de candidatos con sus propios recursos, y gastos en el curso de la campaña, y que según la 1era Enmienda no podrían ser tolerados, por ser restrictivos al derecho al discurso político¹⁷⁴. En esa línea de ideas, MAROTO afirmó también que “el Tribunal no evitó completamente las referencias al *quid pro quo*, es decir, a la relación sinalagmática remuneratoria (noción que vincula a la concepción penal del cohecho) como elemento definitorio de la corrupción¹⁷⁵”.

¹⁷² *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1, (1976), p. 45.

¹⁷³ DEYSTINE, Anne, “The definition of Corruption in the United States: A Case Study of Deregulation by Litigation”, in MENDILOW, Jonathan/ PELEG, Ilan (Eds.), “*Corruption and Governmental Legitimacy: A Twenty-First Century Perspective*”, Lexington Books, Maryland, 2016, p. 204; SMITH, Bradley A. “*Unfree Speech. The Folly of Campaign Finance Reform*”, Princeton University Press, Nueva Jersey, 2001, pp. 123.

¹⁷⁴ RAWLS, John, “*Political Liberalism*”, Columbia University Press, Nueva York, 2005, p. 359.

¹⁷⁵ MAROTO CALATAYUD, Manuel, “*La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*”, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 171.

6. El modelo chileno

Dentro de los países de la región latinoamericana, encontramos que Chile, no hace mucho tiempo, a través de la Ley N° 20.900, “Ley para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia”, del 31 de marzo de 2016, se introdujo una modificación muy importante a la Ley N° 19.884, “Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral”, concretamente incorporando el artículo 27 bis¹⁷⁶.

Como una de las primeras características que podemos evidenciar es que este “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” no se encuentra legislado en el Código Penal chileno, sino que se encuentra normado en una ley especial vinculada directamente con controles impuestos al financiamiento y gasto de los partidos políticos de manera ordinaria y en época electorales.

En el primer párrafo de dicho dispositivo normativo se busca sancionar a cualquier agente sin que se pueda requerir alguna condición especial, o que por lo menos se encuentre relacionado con alguna agrupación partidaria. En consecuencia, dicho tipo penal se ha configurado como delito común.

¹⁷⁶ “Artículo 27 bis. - El que otorgue u obtenga aportes para candidaturas o partidos políticos, de aquellos regulados por esta ley y por la ley N° 18.603, cuyo monto excediere en un cuarenta por ciento lo permitido por la ley, sea de manera individual o en el conjunto de los aportes permitidos, será castigado con presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa equivalente al triple de lo otorgado u obtenido”.

“Tratándose de aportes otorgados u obtenidos por o de una persona jurídica, con infracción a lo que dispone el artículo 26, se impondrá la pena señalada en el inciso anterior, sin importar el monto del aporte, aplicándose lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 58 del Código Procesal Penal. No obstante, excepcionalmente y siempre que se trate de aportes aislados en los que no hay habitualidad y cuyo monto global sea inferior a cincuenta unidades de fomento, el Servicio Electoral podrá no presentar denuncia o querrela respecto de tales hechos, sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda”.

“El ofrecimiento o la solicitud de los aportes sancionados por los incisos anteriores serán castigados con multa equivalente al doble de lo ofrecido o solicitado”.

Según el artículo 27 bis de la Ley N° 19.884, dicho agente debe otorgar u obtener “aportes” para candidaturas o partidos políticos. En principio, se evidencia que la sanción no sólo se restringe para todo aquel que “otorga”, sino también para todo aquel que “obtenga”, quedando al margen en el “tipo base” todos aquellos actos que se queden a medio camino, es decir, que “ofrezcan” o “soliciten”, pues según la redacción del primer párrafo de dicho apartado legal, se tendría que materializar la “entrega” o la “recepción” de aportes. Pese a ello, el tercer párrafo del artículo 27 bis contempla tanto el “ofrecimiento” como la “solicitud” de los aportes únicamente con una pena de multa equivalente al doble de lo que se ofreció o solicitó, según sea el caso.

Queda claro además que, dichos aportes deben destinarse a candidaturas o partidos políticos regulados según el ordenamiento jurídico sobre la materia (Leyes N° 19.884 y N° 18.603). Ciertamente, para imponerse la sanción a los infractores, éstos deberán otorgar u obtener aportes que excedan en un 40% de lo permitido legalmente. Además, dichos excedentes pueden llevarse a cabo tanto de manera individual o conjunta, en este último caso se hace referencia a los denominados “aportes fraccionados”.

La sanción penal por imponerse es de “presidio menor” en sus grados mínimo a medio, y multa equivalente al triple de lo otorgado u obtenido. Conforme al artículo 32 del C.P. chileno la pena de presidio sujeta al condenado a los trabajos prescritos por los reglamentos del respectivo establecimiento penal. Asimismo, al encontrarnos frente a una “pena divisible”, se debe recurrir al artículo 56 del C.P. chileno que establece que las penas divisibles constan de tres grados, mínimo, medio y máximo, cuya extensión, para el caso de “presidio menor”, en su grado mínimo va desde 61 días, y en su grado medio hasta 3 años.

7. El modelo colombiano

En Colombia mediante Ley N° 1864, del 17 de agosto de 2017, se incorporan al Título XIV –“*Delitos contra mecanismos de participación democrática*”- del Código Penal colombiano (Ley N° 599 de 2000) los tipos penales de “financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas” (artículo 396-A¹⁷⁷), “violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales” (artículo 396-B¹⁷⁸), y de “omisión de información del aportante” (artículo 396-C¹⁷⁹). Asimismo, en dicho ordenamiento jurídico dichos tipos penales por su ubicación sistemática están considerados como “delitos electorales”.

7.1. Delito de Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas

El tipo penal descrito en el primer párrafo del artículo 396-A del C.P. colombiano es un “delito especial” en la medida que solo puede ser cometido por quien tenga la condición de “gerente de la campaña

¹⁷⁷ “Artículo 396-A. Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas. El gerente de la campaña electoral que permita en ella la consecución de bienes provenientes de fuentes prohibidas por la ley para financiar campañas electorales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.

En la misma pena incurrirá el respectivo candidato cuando se trate de cargos uninominales y listas de voto preferente que realice la conducta descrita en el inciso anterior.

En la misma pena incurrirá el candidato de lista de voto no preferente que intervenga en la consecución de bienes provenientes de dichas fuentes para la financiación de su campaña electoral.

En la misma pena incurrirá el que aporte recursos provenientes de fuentes prohibidas por la ley a campaña electoral”.

¹⁷⁸ “Artículo 396-B. Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales. El que administre los recursos de la campaña electoral que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa correspondiente al mismo valor de lo excedido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo”.

¹⁷⁹ “Artículo 396-C. Omisión de información del aportante. El que no informe de sus aportes realizados a las campañas electorales conforme a los términos establecidos en la ley, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

electoral”, se entiende además que dicha posición específica ha de ser regulada por la ley de la materia. En este caso, el artículo 25, primer párrafo, de la Ley N° 1475 de 2011 –“Ley Estatutaria de Partidos y Movimientos Políticos”-, señala que los “gerentes de campaña” son los encargados de administrar los fondos de las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a 200 salarios mínimos legales mensuales provenientes de fuentes de financiación privada.

En igual forma, se evidencia que se encuentra configurado como un delito de infracción de deber, en tanto en cuanto, el agente tiene los deberes especiales de cuidado y vigilancia de “no permitir” en la campaña electoral que se consigan bienes provenientes de fuentes prohibidas por la regulación primaria. En ese sentido, cabe afirmar que también estamos frente a un tipo penal en blanco.

En Colombia, las “fuentes prohibidas de financiamiento” se encuentran reguladas en el artículo 27 de la Ley N° 1475 de 2011:

- (1) “Las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales”.
- (2) “Las que se deriven de actividades ilícitas o tengan por objeto financiar fines antidemocráticos o atentatorios del orden público”.
- (3) “Las contribuciones o donaciones de personas titulares del derecho real, personal, aparente o presunto, de dominio, respecto de bienes sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio”.
- (4) “Las contribuciones anónimas”.
- (5) “Las de personas naturales contra las cuales se hubiere formulado acusación o imputación en un proceso penal por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción

de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra la administración pública, contra los mecanismos de participación democrática y de lesa humanidad”.

- (6) “Las que provengan de personas que desempeñan funciones públicas, excepto de los miembros de corporaciones públicas de elección popular, quienes podrán realizar aportes voluntarios a las organizaciones políticas a las que pertenezcan, con destino a la financiación de su funcionamiento y a las campañas electorales en las que participen, de acuerdo con los límites a la financiación privada previstos en el artículo 25 de la presente ley”.
- (7) “Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar”.

Un aspecto importante y adicional en cuanto al tipo base es que éste se encuentra limitado únicamente al ámbito de las campañas electorales, por lo que, al tratarse de supuestos donde no exista una campaña electoral, y se traten de contribuciones ordinarias o cualquier forma de financiamiento a un partido político, la conducta sería atípica.

La sanción penal está conformada por tres tipos de penas: “una pena de prisión de cuatro a ocho años, una multa de cuatrocientos a mil doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo”.

Asimismo, en el segundo, tercer, y cuarto párrafo del artículo 396-A del C.P. colombiano se establecer tres supuestos adicionales que se encuentran sancionados con una pena equivalente:

- A. “El candidato, cuando se trate de cargos nominales y listas de voto preferente”.
- B. “El candidato de lista de voto no preferente que intervenga en la consecución de bienes provenientes de dichas fuentes para la financiación de su campaña electoral”.
- C. “El agente que aporte recursos provenientes de fuentes prohibidas por la ley a campaña electoral”.

Es de destacar que en el supuesto típico equivalente del cuarto párrafo se sancionará a cualquier persona que realice actos concretos de aporte, es decir, de “entrega” de financiamiento prohibido.

7.2. Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales.

En esta modalidad delictiva se evidencia que también se trata en su forma base de un “delito especial” que sólo puede ser materializado por “el que administre los recursos de la campaña”, siendo que la conducta típica se encuentra ligada a una infracción de deber en el que no debe “exceder” los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral. En el caso colombiano, el artículo 24 (*ab initio*) de la de la Ley N° 1475 de 2011, señala: “*Los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular serán fijados por el Consejo Nacional Electoral [...]*”.

Cabe resaltar que este supuesto típico no incide netamente en el financiamiento, sino que está dirigida a los “gastos”. Ahora bien, en la

medida que es la autoridad electoral la que deba determinar los límites legales, esto nos permite afirmar que también nos encontramos frente a una ley penal en blanco por cuanto se realiza un reenvío a la regulación primaria. El artículo 24 (in fine) de la Ley N° 1475 establece que el Consejo Nacional Electoral fija los límites de los gastos en función a tres componentes: “**a)** los costos reales de las campañas, **b)** el censo electoral correspondiente, y **c)** la apropiación presupuestal para la financiación estatal”.

La sanción penal es de “pena de prisión de cuatro a ocho años, multa correspondiente al mismo valor de lo excedido, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo”.

7.3. Omisión de información del aportante

El artículo 396-C del C.P. colombiano se encuentra configurado como un delito de omisión propia, esto es, que el agente omite comunicar de sus contribuciones realizados a las campañas electorales en los términos establecidos en la ley. El sujeto activo en esta modalidad incurre en dicha infracción penal por no poner en conocimiento sobre el financiamiento que pudo haber realizado. Este supuesto puede ser cometido por cualquier persona, pero se puede evidenciar que en la práctica la mayoría de los casos es cometido por personas relacionadas a empresas benefactoras.

La sanción penal en esta tercera modalidad es de “cuatro a ocho años de prisión, así como pena de multa de cuatrocientos a mil doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

CUADRO NRO. 1
MODELOS DE CRIMINALIZACIÓN DEL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE
PARTIDOS POLÍTICOS

LEGISLACIÓN COMPARADA	DELITOS	FUENTE NORMATIVA
ESPAÑA	<ul style="list-style-type: none"> Financiación ilegal de partidos políticos 	Artículo 304 bis del C.P. incorporado mediante Ley Orgánica 1/2015 del año 2015
BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> Omisión de declaración para fines electorales ("Caja Dos") 	Artículo 350 del Código Electoral (Ley N° 4.737 de 1965)
ITALIA	<ul style="list-style-type: none"> Financiación pública ilegal a los partidos políticos Financiación societaria o empresarial a los partidos políticos 	Artículo 7 de la Ley N° 195 de 1974 , modificado por Ley N° 659 de 1981.
ALEMANIA	<ul style="list-style-type: none"> Ocultamiento del origen o utilización de recursos del partido Emisión irregular de informes de rendición de cuentas 	§31d de la Ley de Partidos Políticos de 1994 (<i>Gesetz über die politischen Parteien - PartG</i>), incorporado el 2002 .
ESTADOS UNIDOS	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento ilegal de partidos políticos 	52 U.S.C. § 30109 (d) (1) (Título 52 del Código Penal norteamericano) – <i>Federal Election Campaign Act</i> de 1971 .
CHILE	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento ilegal de partidos políticos 	Artículo 27bis de la Ley N° 19.884, Ley sobre "Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral", incorporado por Ley N° 20.900, del 2016 .
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none"> Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales Omisión de información del aportante 	Artículos 396-A, 396B y 396-C del C.P. incorporados mediante Ley N° 1864 del 2017 .
PERÚ	<ul style="list-style-type: none"> Financiamiento prohibido de organizaciones políticas Falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas 	Artículos 359-A, 359-B y 359-C del C.P. incorporados mediante Ley N° 30997 del 2019 .

Fuente: Información obtenida de la bibliografía revisada

8. Conclusiones preliminares

Llegado a este punto, procedemos a señalar las siguientes conclusiones obtenidas del análisis realizado en el presente capítulo:

- Los modelos de criminalización del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” analizados tienen como “bien jurídico protegido” la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos en función a su rol constitucional en un sistema democrático.
- En la mayoría de los modelos analizados el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” se encuentra en una ley especial relacionada a los partidos políticos o materia electoral. Solo España, Estados Unidos de Norteamérica y Colombia lo configuran dentro del código penal, pero bajo la fórmula de un tipo penal en blanco que hace un reenvío directo a la “regulación primaria”, es decir, a la “ley de financiación partidos políticos”.
- Los modelos de criminalización del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” analizados no inciden la carga de imputación en la fuente de la que emana el financiamiento y si ésta tiene una procedencia delictiva, sino que están estructurados como delitos que permiten fortalecer modelos de prevención bajo el adelantamiento de la barrera punitiva.

CAPÍTULO 5
EL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE
PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO 5: EL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. Antecedentes legislativos: proyectos de ley

Ahora comenzaremos a revisar todos los antecedentes legislativos que se hayan podido generar a partir del debate suscitado en el Parlamento Nacional en los últimos años en torno al financiamiento de la política. A efectos de establecer un orden de los mismos, éstos han sido agrupados en tres segmentos, la primera, la segunda y tercera generación de proyectos de ley, tanto a nivel legal como constitucional, los cuales han tenido como objetivo que el “financiamiento ilegal de partidos políticos” se configure como delito dentro del Código Penal.

1.1. La primera generación

El primer esfuerzo legislativo para criminalizar el “financiamiento ilegal de partidos políticos” lo constituye el Proyecto de Ley N° 2270/2017-CR presentado por la congresista Marisa Glave del Grupo Parlamentario Nuevo Perú, el 20 de diciembre de 2017. Este proyecto de ley proponía varias modificaciones a la Ley N° 28094, “Ley de Organizaciones Políticas”, así como la incorporación del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” a través de dos artículos en el Código Penal:

“Artículo 356-A

Será castigado con pena privativa de libertad de seis meses a cuatro años, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, alianza o coalición de organizaciones políticas con infracción de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 28094, Ley de

Organizaciones Políticas, que regula el financiamiento privado de las organizaciones políticas.

Será castigado con pena privativa de libertad de cuatro a ocho años, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, alianza o coalición de organizaciones políticas con infracción de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que establece las fuentes de financiamiento prohibido.

Las mismas penas se impondrán, en sus respectivos casos, a quien entregare donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, alianza o coalición de organizaciones políticas, por sí o por persona interpuesta, en alguno de los supuestos establecidos en los párrafos anteriores.

Las organizaciones políticas en los supuestos establecidos en los dos primeros párrafos del presente artículo serán castigadas con una pena de multa del triplo al quíntuplo del valor de la donación recibida, siempre que concurren alguno de los supuestos establecidos en el artículo 3 de la Ley 30424, que regula la atribución de responsabilidad administrativa a las personas jurídicas.

Artículo 356-B

Será castigado con pena privativa de la libertad de uno a cinco años, el que participe en estructuras u organizaciones, cualquier sea su naturaleza, cuya finalidad sea la financiación de partido político, alianza o coalición de organizaciones políticas, al margen de lo establecido en la ley”.

Queremos hacer notar que se proponía un tipo penal en blanco, debido a su remisión a una norma extrapenal como lo es la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, esquema que sigue muy de cerca el

modelo de criminalización español que hace un reenvío a una regulación primaria. Asimismo, se tomaba en consideración una sanción tanto para quien recibía como para quien entregaba.

Un aspecto de relevancia punitiva giraba en torno a la diferenciación que establecían sus dos párrafos, pues en el primero proponía sancionar con una pena de seis meses a cuatro años de pena privativa de libertad por la recepción de aportes contraviniendo las reglas del financiamiento privado estipuladas en el artículo 30 de la LOP, como por ejemplo, que todo aporte privado en dinero que supere 1 UIT se canalice por medio del “sistema financiero”, que los aportes privados en especie se materialicen a través de recibo debidamente expedido con las formalidades legales, y que los ingresos se registren oportunamente en los libros contables, debiendo mencionarse que esta modalidad sigue una orientación de criminalización muy similar al modelo italiano, concretamente en lo que se refiere al “delito de financiación societaria oculta” plasmado en los apartados 2 y 3 del artículo 7 de la Ley N° 195.

En tanto, que en el segundo párrafo del proyecto legislativo objeto de análisis se buscaba sancionar el financiamiento de fuentes prohibidas contempladas en el artículo 31 de la LOP, poniendo de relevancia que la fuente del literal a) “cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste”, también guarda relación con el apartado 1 del artículo 7 de la Ley N° 195 italiana, que criminaliza el financiamiento a partidos políticos por parte de cualquier órgano de la Administración Pública y sociedades con participación pública superior al 20% o de naturaleza privada controladas por el Estado.

En esta propuesta legislativa tampoco se dejaba de lado la sanción que debía recibir la persona jurídica conforme a los alcances de la Ley N° 30424, la cual regula la responsabilidad administrativa de las personas

jurídicas. Finalmente, se proponía una modalidad agravada en los supuestos de participación en organizaciones cuyo propósito sea la financiación de partidos que se encuentren fuera de la ley.

La justificación de esta propuesta, detallada en su *Exposición de Motivos*, se centra en la existencia de entes societarios corruptos que han brindado financiamiento a varios partidos políticos, y que gran parte de los miembros de dichos partidos han justificado que dicha actuación únicamente configuraría una infracción de orden administrativo de la regulación primaria sobre financiamiento privado de los partidos políticos¹⁸⁰.

1.2. La segunda generación

Otro esfuerzo legislativo para criminalizar el “financiamiento ilegal de partidos políticos” lo componen un grupo de cuatro proyectos de ley, que son los siguientes: 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR y 3641/2018-CR.

El primero de ellos, el Proyecto de Ley N° 2653/2017-CR, fue presentado por la congresista Marisol Espinoza, con fecha 5 de abril de 2018, cuyo tenor transcribimos a continuación:

“Artículo 356-B.- El que recibe o se beneficia de los aportes y/o ingresos de cualquier tipo de fuente prohibida establecido en el Artículo 31 de la Ley 30689, Ley que modifica el título VI de la ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la política, será reprimido con pena privativa de libertad no menos de uno ni mayor de cinco años”.

¹⁸⁰ Proyecto de Ley N° 2270/2017-CR, Exposición de Motivos, p. 11.

Se proponía un tipo penal en blanco que hacía remisión a dos normas extrapenales, la “Ley de Organizaciones Políticas” y, novedosamente, la “Ley de Contrataciones del Estado”; sin embargo, la técnica legislativa utilizada en la construcción jurídica de esta propuesta resultaba muy limitada, toda vez que, sólo se proponía la sanción a los agentes que reciben financiamiento, más no a aquellos agentes que entregan recursos para el financiamiento.

Asimismo, únicamente se tomaba en consideración las infracciones con relación a los aportes de fuente prohibida, no pronunciándose respecto a las demás reglas sobre financiamiento privado recogidas en el artículo 30 de la “Ley de Organizaciones Políticas”, y que también resultan siendo importantes.

La justificación político-criminal sobre la necesidad de incorporar este nuevo “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, ha sido explicado en su Exposición de Motivos, indicando que en los últimos meses el financiamiento privado a las organizaciones políticas ha estado rodeado de denuncias de corrupción, es decir, que estos aportes que vienen de personas jurídicas provienen de fondos oscuros o ilegales y son entregados a diferentes organizaciones políticas que participan en procesos electorales de nuestro país con la finalidad de verse favorecidos con obras públicas cuando una de estas organizaciones políticas consigue ganar la elección popular¹⁸¹.

El segundo de ellos, el Proyecto de Ley N° 2750/2017-CR, fue presentado por la congresista Patricia Donayre del “Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio”, el 19 de abril de 2018. En este se buscaba incorporar como delito en el Título XVII, “Delitos contra la Voluntad Popular”, “Capítulo Único de los delitos contra el Derecho de

¹⁸¹ Proyecto de Ley N° 2653/2017-CR, Exposición de Motivos, p. 5.

Sufragio” del Decreto Legislativo N° 635, el “delito de Recepción de Donaciones de Fuente Prohibida”, cuya descripción típica era la que a continuación presentamos:

“Es reprimido con, no menor de dos años ni mayor de cinco aquellos tesoreros, administradores de campaña o candidatos que reciban donaciones destinadas al financiamiento de organizaciones políticas o candidaturas, provenientes de las fuentes prohibidas por los literales a y f del artículo 31 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas”.

Resultaba novedosa la propuesta de un *nomen iuris delicti* diferente: “Recepción de Donaciones de Fuente Prohibida” para la criminalización del “financiamiento ilegal de partidos políticos”. Este proyecto proponía un tipo penal especial por la condición del agente, en tanto que sólo incluía “tesoreros”, “administradores de campaña” o “candidatos” como posibles sujetos activos del tipo penal. Se mantenía una propuesta de tipo penal en blanco, debido a la remisión a la Ley N° 28094, pero restringido al financiamiento de fuentes prohibidas.

Ahora bien, esta propuesta legislativa tendría su justificación, conforme a su *Exposición de Motivos*, en la necesidad de una regulación que garantice la transparencia sobre aportes recibidos y medidas que apunten al fortalecimiento de los partidos políticos y su independencia de los intereses subrepticios de diversos círculos económicos distintos a la vida democrática y prevalencia de la voluntad popular en la política nacional ante el incremento del gasto en campañas políticas en los últimos años¹⁸².

El tercero, el Proyecto de Ley N° 2792/2017-CR, fue presentado por el congresista Gilbert Violeta del “Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio”, el 3 de mayo de 2018. Este proponía la criminalización del

¹⁸² Proyecto de Ley N° 2750/2017-CR, Exposición de Motivos, p. 2.

delito de “financiamiento ilícito de organizaciones políticas”, con el siguiente texto:

“Artículo 359-A.-

- a) El que, infringiendo las leyes, reglamentos u otras disposiciones referidas al financiamiento de organizaciones políticas, provoque, entregue o favorezca, reciba, directa, indirectamente o por medio de una o más personas jurídicas con aportaciones, donaciones o otra forma de financiamiento privado a grupos, alianzas, movimientos u otras organizaciones políticas en proceso de registro o registradas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de siete años.*
- b) Si el agente actuó infringiendo sus deberes de diligencias propios de su competencia, la pena será privativa de libertad no mayor de tres años o prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas.*

Circunstancias agravantes

La pena será privativa de la libertad no menor de seis años ni mayor de trece y con ciento veinte a trescientos cincuenta días multa, si el agente incurre en cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) El que cometa el delito con la finalidad de llevar a cabo actos de conversión y transferencia, ocultamiento y tenencia y otra forma de ingresar al sistema económico bienes cuya procedencia ilícita conozca o debía conocer.*

b) *El agente cometa el delito en calidad de integrante de una organización criminal.*

c) *El valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados sea superior al equivalente a quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias”.*

Ahora bien, este proyecto congresal proponía un delito común, esto es, que podría ser cometido por cualquier persona física, sin que se exija algún requisito especial en el agente. Aunado a ello, la técnica legislativa de remisión a normas extrapenales era más genérica que otros proyectos, en la medida en que no especificaba qué leyes o reglamentos se debían infringir.

Adicionalmente, las conductas típicas no sólo se centraban en la figura de “recibir”, sino al que “provoque”, “entregue”, o “favorezca” el financiamiento, que podría ser directo, indirecto, e incluso a través de personas jurídicas. Se acogía también una modalidad atenuada cuando el agente hubiera actuado infringiendo sus deberes de diligencia propios de su competencia. Finalmente, se proponen tres circunstancias agravantes, inspiradas en la estructura típica y modalidades del delito de lavado de activos.

Por otro lado, cabe resaltar que el mismo proyecto proponía la incorporación del artículo 31-A a la Ley N° 28094, en la que sería de obligatorio cumplimiento, bajo la forma de un requisito de procedibilidad en la investigación dirigida por el Ministerio Público, que la autoridad administrativa competente evacúe un informe técnico.

Los argumentos de justificación de este proyecto de ley, plasmados también en su *Exposición de Motivos*, estriba en que la respuesta por parte del Estado a través del *ius punendi* se diseña a partir de tomar en

cuenta estas “lagunas de impunidad”, en especial aquellas relacionadas con actos corruptos, que no eran cubiertas jurídicamente por los delitos cometidos por los funcionarios públicos, al no constituir “cargos públicos” a efectos penales, aquellos ejercidos en el interior de un partido político. Al mismo tiempo, la forma en que los operadores jurídicos habrían encontrado salidas a estas conductas *mala quia prohibita* no habría gozado de consenso. Se añade que, en unos supuestos, se trataba de absorber estas conductas a través del delito de lavado de activos, o en menores veces, a través de delitos de defraudación tributaria, o delitos societarios¹⁸³.

El cuarto, el Proyecto de Ley N° 3641/2018-CR, también fue presentado por la congresista Marisa Glave del “Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio”, el 21 de noviembre de 2018. Dicha iniciativa legislativa había recogido el debate realizado respecto de su Proyecto de Ley N° 2270/2017-CR en diversas sesiones de la Comisión de Constitución y Reglamento y en foros especializados. En efecto, este nuevo proyecto buscaba criminalizar el financiamiento ilegal de partidos políticos a través de un delito denominado “Recepción o solicitud de aportes prohibidos”, mediante el texto que mostramos a continuación:

“Artículo 356-A. Recepción o solicitud de aportes prohibidos

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor a seis años, e inhabilitación de cuatro a seis años, conforme al artículo 36°, incisos 1, 2 y 3 del Código Penal el tesorero, tesorero descentralizado, responsable legal, responsable de campaña, candidato o quien ejerza funciones de administración de los recursos de un partido político, movimiento político, organización política o alianza política que:

¹⁸³ Proyecto de Ley N° 2792/2017-CR, Exposición de Motivos, pp. 4-5.

- 1. Reciba o solicite aportes provenientes de una misma persona, natural o jurídica, por encima de los topes previstos en la ley de la materia;*
- 2. Reciba o solicite aportes de fuente prohibida según la ley de la materia;*
- 3. Falsea o adultera por cualquier medio la información que las organizaciones a las que se refiere el artículo 356-A deben registrar sobre aportaciones e ingresos recibidos y gastos efectuados durante o con ocasión a sus actividades regulares o de las campañas electorales en las que intervengan; y*
- 4. Falsea o adultera los informes que deben ser presentados ante las autoridades electorales sobre aportes, ingresos o gastos recibidos o efectuados con ocasión o durante las actividades a las que se refiere el párrafo anterior.*

Artículo 356-B. Extensión de responsabilidad

Las mismas penas serán aplicadas a quienes estén obligados por las normas aplicables a presentar ante las autoridades electorales informes sobre aportes, ingresos o gastos a que se refiere este artículo y procedan encubriendo las conductas sancionadas por él y a los responsables de los sistemas de control interno del partido político, movimiento político, organización política o alianzas políticas que con infracción de los deberes de verificación y control impuestos por la ley de la materia, permitan la comisión de los delitos descritos en los párrafos anteriores.

También se aplicará estas penas a quienes entreguen u ofrezcan aportaciones destinadas a un partido político, movimiento político,

organización política o alianza política en violación a los topes impuestos por la ley o en violación a las prohibiciones de aporte que ella contiene

Artículo 356-C. Agravantes especiales

La pena será no menor de seis años ni mayor de ocho y las inhabilitaciones se extenderán por el mismo plazo si el agente:

- 1. Es funcionario público*
- 2. Es parte de una estructura u organización criminal destinada al financiamiento ilegal de partidos políticos”.*

El artículo 356-A propuesto por el Proyecto N° 3641/2018-CR había previsto un delito especial por la condición del agente, en la medida que sólo puede ser cometido por un sujeto cualificado –“responsable legal”, “responsable de campaña”, “candidato” o “quien ejerza funciones de administración de los recursos de un partido político”-; asimismo, había propuesto criminalizar las recepciones de aportes que superen topes legales o tengan fuente prohibida, pero también resultaba interesante haber incluido la falsedad o adulteración de información sobre aportes, siguiendo muy de cerca el modelo de criminalización brasileño.

Por su parte, el artículo 356-B también planteado por este proyecto, había propuesto una extensión de responsabilidad a los obligados por ley de presentar informes sobre aportes, así como los responsables de los sistemas de control en el seno de los partidos políticos. Por último, en el artículo 356-C se presentan dos supuestos de agravantes, la primera con la calidad de funcionario o servidor público que pudiera tener el agente, y la segunda, la integración a una organización criminal.

En este mismo proyecto, también se propuso la reforma del artículo 1 de la Ley N° 30424 para incluir dentro del catálogo de delitos sobre responsabilidad administrativa de personas jurídicas, a este nuevo delito propuesto para su criminalización.

El objetivo trazado por esta iniciativa legislativa, y que ha sido plasmado en su Exposición de Motivos, ha sido robustecer la independencia de los partidos políticos en relación a los bloques de poderío económico, desarrollando herramientas para bloquear cualquier participación de narcotraficantes y otros en la política¹⁸⁴.

Aunado a ello, la justificación sobre la necesidad político-criminal de incorporar este delito en nuestro ordenamiento jurídico penal, desarrollado también ampliamente en su Exposición de Motivos, gira en torno a que en tiempos recientes, se ha evidenciado la forma en que estructuras empresariales corruptas han brindado soporte económico y financiero a los partidos políticos, siendo que muchos de sus miembros más representativos han justificado que dichos actos constituyen meros quebrantamientos de orden administrativo en materia de financiamiento de partidos políticos, y que además nuestro marco normativo nacional no ha previsto ni sancionado penalmente el “delito el financiamiento ilegal de partidos políticos”¹⁸⁵.

Ahora bien, estas iniciativas legislativas fueron debatidas en el Congreso y, el 5 de diciembre del 2018, se aprobó un texto sustitutorio:

“Artículo 359-A. Financiamiento de origen delictivo para organizaciones políticas

¹⁸⁴ Proyecto de Ley N° 3641/2018-CR, Exposición de Motivos, p. 3.

¹⁸⁵ Proyecto de Ley N° 3641/2018-CR, Exposición de Motivos, p. 9.

El que, infringiendo la ley electoral o de organizaciones políticas, entrega o recibe, directa o indirectamente, financiamiento de origen delictivo, a sabiendas de éste o debiendo razonablemente presumirlo, para grupos, alianzas, movimientos u otras organizaciones políticas, en proceso de registro o registrados, mediante aportaciones, donaciones o cualquier modalidad de financiamiento privado es reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de diez años.

La pena privativa de la libertad es no menor de cinco años ni mayor de quince años y de ciento veinte a trescientos cincuenta días multa si el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados es superior al equivalente de quinientas unidades impositivas tributarias (500 UIT)".

Asimismo, dicho texto sustitutorio agregó una Disposición Complementaria Final, referida a la creación e incorporación de un "programa de cumplimiento" o "*criminal compliance*", incluyendo la designación de un "oficial de cumplimiento":

"Créase con carácter facultativo en las organizaciones políticas, constituidas conforme a la legislación de la materia, un programa de cumplimiento de normas, incluyendo la designación de un oficial de cumplimiento por cuenta de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), cuyas opiniones, de ser atendidas, liberan de responsabilidad penal, civil y administrativa a las organizaciones citadas y sus integrantes. El oficial de cumplimiento tiene poder de autonomía y tiene el deber de denunciar de forma oportuna las conductas que tengan una relevancia penal ante las autoridades competentes.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) aprueba las disposiciones reglamentarias sobre la implementación y el

funcionamiento de los Oficiales de cumplimiento de las organizaciones políticas”.

En primer lugar, podemos advertir que el texto legal sustitutorio aprobado no mantenía ninguno de los modelos de criminalización estructurados en otros ordenamientos jurídicos, sobre la base del debate doctrinario desarrollado hace ya muchos años, teniendo en cuenta que el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” no puede ser configurado como una variante del “delito de lavado de activos”, en principio por los bienes jurídicos tutelados involucrados.

Por un lado, el “delito de lavado de activos” como “tipo penal pluriofensivo”, protege el sistema financiero, el sistema económico formal, el sistema de justicia, entre otros bienes jurídicos. Mientras que, conforme a la doctrina mayoritaria, el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” supone la protección de la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, así como la función constitucional asignada a los mismos dentro de un “Estado Constitucional y Democrático de Derecho”. En conclusión, no debe confundirse los ámbitos de protección penal que cada uno de estos delitos mantiene dentro de su estructura.

En segundo lugar, si bien no existen mayores inconvenientes en construir la estructura típica haciendo una remisión a una regulación primaria, en este caso la “Ley de Organizaciones Políticas”, no tendría la condición de un tipo penal en blanco en forma pura, sino que dependería en gran parte del conocimiento directo o indirecto que pueda tener el agente respecto del origen delictivo de algunas fuentes de financiamiento.

Ciertamente, se busca que las organizaciones criminales no financien a los “partidos políticos” y/o las “campañas electorales”, pero establecer

un tipo penal de “financiamiento ilegal de partidos políticos” bajo la configuración de una modalidad derivada del delito de lavado de activos, vacía de contenido la real necesidad de buscar “transparencia” en el “financiamiento de partidos políticos”, cuando la criminalidad económica y gubernamental también ingresan a dicho escenario.

Es más, el texto legal en análisis ha utilizado para la tipicidad subjetiva la fórmula “debiendo razonablemente presumirlo”, agregándose la razonabilidad como factor determinante para verificar el dolo eventual, es decir, que pese a los diversos pronunciamientos por parte de la Corte Suprema a través de los Acuerdos Plenarios 3-2010/CJ-116 y 7-2011/CJ-116 y la Sentencia Plenaria Casatoria N° 1-2017/CIJ-433, y conocerse la dificultad probatoria del “delito de lavado de activos” a través de prueba indiciaria, el legislador ha establecido un tipo penal que sería en la práctica aún más difícil de acreditar, lo que crearía lagunas de impunidad.

En tercer lugar, con respecto a la implementación de un programa de cumplimiento dentro de los partidos políticos en torno al financiamiento ilegal, consideramos que la iniciativa formulada por el legislador no resulta ser la mejor propuesta técnica por haberle asignado un carácter facultativo.

Actualmente, existe en la Ley N° 30424 una obligación legal por parte de las “personas jurídicas” a implementar un “programa de cumplimiento” para evitar prácticas corruptas por parte de sus órganos de dirección y empleados, la cual se centra básicamente en los controles financieros de las empresas, tanto más si en el artículo 43 de su Reglamento (D.S. N° 002-2019-JUS), establece que las personas jurídicas deben establecer controles específicos e idóneos de prevención, detección y mitigación de riesgos enfocados a determinados ámbitos, tales como contribuciones a campañas

políticas. Bajo esa perspectiva, parece ser que lo técnicamente más conveniente a fin de construir un sistema de prevención integral es hacer obligatoria la implementación de los programas de cumplimiento para todos los actores en el financiamiento de partidos políticos.

1.3. La tercera generación: la Reforma Constitucional

El Proyecto de Ley N° 3186-2018-PE *-Proyecto de Ley de Reforma Constitucional-*, fue presentado por el Presidente de la República, Martín Vizcarra, como representante del Poder Ejecutivo, el 9 de agosto de 2018, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 206° de la Constitución Política. Sobre la base de este proyecto se buscaba la regulación del “Financiamiento de Organizaciones Políticas” a nivel constitucional, teniendo como objeto garantizar la transparencia e integridad de las contribuciones que perciben los partidos políticos, dentro de las campañas electorales y fuera de éstos, modificando el artículo 35° de la Constitución Política, con el siguiente texto:

“Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de las organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

Las organizaciones políticas están obligadas a rendir cuentas sobre sus ingresos y gastos en periodo ordinario y durante la campaña electoral. Los aportes deben recibirse a través del sistema financiero, conforme a ley. Los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida. Además de recibir aportes privados con los topes y modalidades establecidos por ley, solo pueden recibir fondos públicos producto del financiamiento público directo e indirecto.

Las organizaciones políticas están prohibidas de recibir, de manera directa o indirecta, aportes anónimos, de origen ilícito o de personas naturales condenadas por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo o crimen organizado, según la ley”.

La justificación que tendría dicha iniciativa legislativa de reforma constitucional, y que forma parte de su Exposición de Motivos, es que, en nuestro país, varios de los procesos judiciales vinculados a mecanismos de corruptela identificados en épocas recientes se han generado a partir de las contribuciones de campaña sin transparencia, sin identificación de benefactores, sin ser comunicados a las autoridades, o ilícitas. Además de todo ello, se presume que en la mayoría de los casos, dichos aportes han permitido influenciar en las decisiones de las políticas públicas, principalmente en el ámbito de las contrataciones del Estado respecto a obras de gran envergadura¹⁸⁶.

Posteriormente, la Comisión de Constitución y Reglamento (Periodo Anual de Sesiones 2018-2019) emitió dos dictámenes. El Dictamen en Mayoría, de fecha 26 de septiembre de 2018, señalaba que, en

¹⁸⁶ Proyecto de Ley N° 3186/2018-PE, Exposición de Motivos, p. 4.

principio, las materias contenidas en la iniciativa de reforma constitucional ya se encontraban actualmente reguladas a nivel de normas con rango de ley. Así pues, en cuanto a las “Modalidades de financiamiento: privado y público”, indicó que estas se encuentran previstas en los artículos 29, 30 y 37 de la Ley N° 28094.

En relación con la “Regulación, control, verificación, fiscalización y sanción”, ha mencionado que ya se han realizado modificaciones a la Ley N° 28094 con el fin de prevenir actos de corrupción y el “clientelismo en la política”, concretamente en los artículos 34 y 37, a fin de implementar medidas como la bancarización de los aportes y ampliación de fuentes de financiación prohibidas. No obstante, coinciden en que sí corresponde “constitucionalizar” la prohibición del “financiamiento finalista”, es decir, que se financie con condiciones de beneficio futuro, lo cual se encuentra normado en el literal c) del artículo 31 de la Ley N° 28094, que establece que las fuentes de financiamiento privados no deben ser corporativas.

En lo que respecta al “Principio de igualdad y proporcionalidad”, señala la citada Comisión que se encuentran desarrolladas en el artículo 29 de la Ley N° 28094, siendo que dichos principios rigen el otorgamiento del financiamiento público. Sobre la “Transparencia y rendición de cuentas”, si bien coincide con su “constitucionalización”, no lo hace con los mismos argumentos, pues mientras el proyecto de reforma del Poder Ejecutivo le otorgaba un matiz reglamentario, la Comisión le concedía más bien rango de criterios o principios. Finalmente, sobre las “Campañas electorales y reforma constitucional” considera que, en aras de promover el principio de igualdad y el pluralismo político, se debe “constitucionalizar” una regla que incida directamente en el factor gravitante que genera el incremento descontrolado de gastos de campaña, es decir, la “propaganda electoral en radio y televisión”.

Bajo estos alcances, el Dictamen en mayoría recomendó aprobar el Proyecto de Ley N° 3187/2018-PE con el siguiente texto sustitutorio:

“Artículo 35.- Los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

*La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las **organizaciones políticas** y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos. **Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto, en la forma prescrita por ley.***

El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado no corporativo. Su regulación, control, verificación, fiscalización y sanción se realiza de acuerdo a ley.

Mediante el financiamiento público se promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad, proporcionalidad, transparencia y rendición de cuentas, de acuerdo a ley.

El financiamiento ilegal genera sanción administrativa, civil y penal, de acuerdo a ley”.

Mediante Decreto Supremo N° 101-2018-PCM, publicado el 10 de octubre de 2018, se convocó a Referéndum Nacional para el día domingo 9 de diciembre de 2018, las cuatro autógrafas de las leyes de

reforma constitucional, entre las cuales se encontraba la correspondiente a la modificación del artículo 35° de la Constitución Política. Habiéndose obtenido resultados positivos en el mencionado Referéndum Nacional, dicha reforma constitucional se materializó con la promulgación de la Ley N° 30905, publicada el 10 de enero de 2019, con el siguiente texto:

“Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.

El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público o privado. Se rige por ley conforme a los criterios de transparencia y rendición de cuentas.

El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera sanción administrativa, civil y penal respectiva.

Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto”.

A partir de esta modificación al texto de la Constitución Política se puede advertir que el legislador ha establecido un “mandato positivo de criminalización” en relación al financiamiento ilegal de partidos políticos. Ello guarda relación directa con la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, pues se ha agregado sobre el mismo la necesidad de establecer legalmente su “verificación”, “fiscalización”, “control” y “sanción”, siendo que esta última variable no sólo se configura en el ámbito administrativo-sancionador, sino que además debe incluir el ámbito penal, pues en la parte *in fine* del nuevo cuarto párrafo se ha establecido que el “financiamiento ilegal” genera sanción administrativa, civil y penal.

2. Configuración sistemática del delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas

Con fecha 27 de agosto de 2019 se publicó la Ley N° 30997 – “Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas”.

En su artículo 1, se modificó la mención del Capítulo Único del Título XVII del Libro Segundo del Código Penal por “Capítulo I”. Esto debido a que, el artículo 2 incorporó el Capítulo II denominado “Delitos contra la participación democrática”, en el Título XVII “Delitos contra la voluntad popular”. En este nuevo Capítulo II se ha incorporado los artículos 359-A, 359-B y el 359-C, cuyo texto legal es el siguiente:

“Artículo 359-A.- Financiamiento prohibido de organizaciones políticas

El que, de manera directa o indirecta, solicita, acepta, entrega o recibe aportes, donaciones, contribuciones o cualquier otro tipo de beneficio proveniente de fuente de financiamiento legalmente prohibida, conociendo o debiendo conocer su origen, en beneficio de una organización política o alianza electoral, registrada o en proceso de registro, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años y con sesenta a ciento ochenta días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal.

La pena privativa de libertad será no menor de cuatro ni mayor de seis años y con cien a trescientos días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal, si el delito es cometido por el candidato, tesorero, responsable de campaña o administrador de hecho o derecho de los recursos de una organización política, siempre que conozca o deba conocer la fuente de financiamiento legalmente prohibida.

La pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años y con ciento veinte a trescientos cincuenta días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal, si:

a) El valor del aporte, donación o financiamiento involucrado es superior a cincuenta (50) unidades impositivas tributarias (UIT).

b) El agente comete el delito como integrante de una organización criminal o persona vinculada a ella o actúe por encargo de la misma.

Artículo 359-B.- Falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas

El tesorero, el responsable de campaña, el representante legal, el administrador de hecho o de derecho, o el miembro de la organización política que, con pleno conocimiento, proporciona información falsa en los informes sobre aportaciones e ingresos recibidos o en aquellos referidos a los gastos efectivos de campaña electoral o en la información financiera anual que se entrega a la entidad supervisora será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal.

Artículo 359-C.- Fuentes de financiamiento legalmente prohibidas

Son fuentes de financiamiento legalmente prohibidas aquellas que provengan de:

- 1. Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este, distintas del financiamiento público directo o indirecto a las organizaciones políticas.*
- 2. Los aportes anónimos dinerarios superiores a dos (2) unidades impositivas tributarias.*
- 3. Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo, según información obtenida a través del procedimiento de la ley sobre la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral, en lo que resulte aplicable. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena.*
- 4. Los que provengan de personas jurídicas nacionales o extranjeras sancionadas penal o administrativamente en el país o en el extranjero*

por la comisión de un delito, o que se les haya sancionado conforme a lo señalado en la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, o se les haya aplicado las consecuencias accesorias previstas en el presente código”.

Como podemos apreciar, la actual configuración sistemática establecida por el legislador a través de la Ley N° 30997 se presenta de la siguiente forma:

- A. Tipo Base (artículo 359-A, 1 p., del C.P.)
- B. Circunstancia agravante de 1er grado (artículo 359-A, 2 p., del C.P.)
- C. Circunstancia agravante de 2do grado (artículo 359-A, 3 p., del C.P.)
- D. Tipo penal especial (artículo 359-B del C.P.)
- E. Supuestos de financiamiento prohibido (artículo 359-C del C.P.)

3. Bien jurídico protegido

3.1. Antecedentes

El desarrollo y la evolución histórica del concepto de bien jurídico ha sido bastante amplio, y tuvo como precedente la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789”. El primer esbozo del derecho penal iluminista se remonta a principios del siglo XIX, teniendo como principal exponente a FEUERBACH quien propuso una teoría jusprivatista de la lesión de un derecho subjetivo en 1832¹⁸⁷, es decir, se vio obligado a verificar la existencia en cada infracción penal un

¹⁸⁷ HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán, *“Bien Jurídico y Estado Social y Democrático de Derecho – El Objeto Protegido por la norma penal”*, 2da. ed., Editorial Jurídica ConoSur, Santiago de Chile, 1992, p. 13.

derecho subjetivo del individuo o del Estado como objeto de protección¹⁸⁸.

Este planteamiento fue superado luego por BIRNBAUM, quien introdujo en 1834 el concepto de bien¹⁸⁹, es decir, que en lugar de derechos identificó bienes materiales que eran protegidos por el Estado¹⁹⁰, y que el criterio de la violación de derechos subjetivos no permitía la represión determinadas conductas que atacaban bienes jurídicos colectivos¹⁹¹.

Luego de ello, BINDING bajo una vertiente con carácter formalista¹⁹², afirmó que el bien jurídico era creado por el Derecho que elige los objetos que a criterio del legislador merecen protección¹⁹³.

Por otro lado, el concepto de bien jurídico penetra en la dogmática del siglo XX como elemento teleológico en la teoría de LISZT¹⁹⁴, quien

¹⁸⁸ JESCHECK, Hans-Heinrich/ WEIGEND, Thomas, *“Tratado de Derecho Penal – Parte General”* (trad. OLMEDO CARDENETE, Miguel), Vol. N° 1, Instituto Pacífico, Lima, 2014, p. 378-379. POLAINO NAVARRETE, Miguel, “Protección de Bienes Jurídicos y Confirmación de la Vigencia de la Norma: ¿Dos Funciones Excluyentes?” en JAKOBS, Günther/ POLAINO NAVARRETE, Miguel, *“Bien Jurídico, Vigencia de la Norma y Daño Social”*, Ara Editores, Lima, 2010, p. 36.

¹⁸⁹ POLAINO NAVARRETE, Miguel, “Protección de Bienes Jurídicos y Confirmación de la Vigencia de la Norma: ¿Dos Funciones Excluyentes?” en JAKOBS, Günther/ POLAINO NAVARRETE, Miguel, *“Bien Jurídico, Vigencia de la Norma y Daño Social”*, Ara Editores, Lima, 2010, p. 34; HORMAZABAL MALAREE, Hernán, *“Bien Jurídico y Estado Social y Democrático de Derecho – El Objeto Protegido por la norma penal”*, 2da. Ed., Editorial Jurídica ConoSur, Santiago de Chile, 1992, p. 26; Cfr. también MIR PUIG, Santiago, *“Introducción a las Bases del Derecho Penal”*, 2da. Ed., B de F, Buenos Aires, 2003, p. 112.

¹⁹⁰ FERRAJOLI, Luigi, *“Derecho y Razón – Teoría del Garantismo Penal”*, Trotta, Madrid, 1995, p. 468.

¹⁹¹ HURTADO POZO, José/ PRADO SALDARRIAGA, Víctor, *“Manual de Derecho Penal – Parte General”*, Tomo I, 4ta edición, Idemsa, Lima, 2011, p. 14.

¹⁹² POLAINO NAVARRETE, Miguel, “Protección de Bienes Jurídicos y Confirmación de la Vigencia de la Norma: ¿Dos Funciones Excluyentes?” en JAKOBS, Günther/ POLAINO NAVARRETE, Miguel, *“Bien Jurídico, Vigencia de la Norma y Daño Social”*, Ara Editores, Lima, 2010, p. 38.

¹⁹³ HORMAZABAL MALAREE, Hernán, *“Bien Jurídico y Estado Social y Democrático de Derecho – El Objeto Protegido por la norma penal”*, 2da. Ed., Editorial Jurídica ConoSur, Santiago de Chile, 1992, p. 42; FONTÁN BALESTRA, Carlos, *“Derecho Penal – Introducción y Parte General”*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, p. 24.

¹⁹⁴ ZAFFARONI, Eugenio/ ALAGIA, Alejandro/ SLOKAR, Alejandro, *“Derecho Penal – Parte General”*, 2da. Ed., Ediar, Buenos Aires, 2002, p. 488.

pudo concluir que el bien jurídico es el interés legítimamente protegido, es decir, que “todos los bienes jurídicos son intereses vitales, intereses de los individuos o de la comunidad. No los crea el orden jurídico, sino la vida; pero la protección por parte del orden jurídico eleva los intereses vitales a bienes jurídicos¹⁹⁵”.

Las posturas de la Escuela de Kiel recondujeron las posiciones “materialistas” del concepto de bien jurídico para abrir camino a aquella postura donde la lesión del bien jurídico constituía una “infracción de deber”¹⁹⁶.

A partir de este punto, se puede afirmar que “después de LISZT, las corrientes doctrinales siguen dos caminos: los que destacan la naturaleza teleológica del bien jurídico y los que reconocen la lesión del deber como contenido material de lo injusto¹⁹⁷”.

3.2. Concepto y función

Para WELZEL el bien jurídico es un bien vital del grupo o del individuo, que en atención a su significación social es amparado jurídicamente, esto es, todo estado social deseado que el derecho quiere asegurar frente a posibles lesiones, pero no en forma absoluta, pues todo bien jurídico forma parte de la vida social y con ello es puesto en peligro dentro de ciertos límites, como el tránsito moderno, de esta forma el

¹⁹⁵ Citando a LISZT, BACIGALUPO, Enrique, *“Teoría y Práctica del Derecho Penal”*, Tomo I, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 168.

¹⁹⁶ JESCHECK, Hans-Heinrich/ WEIGEND, Thomas, *“Tratado de Derecho Penal – Parte General”* (trad. OLMEDO CARDENETE, Miguel), Vol. N° 1, Instituto Pacífico, Lima, 2014, p. 379; POLAINO NAVARRETE, Miguel, “Protección de Bienes Jurídicos y Confirmación de la Vigencia de la Norma: ¿Dos Funciones Excluyentes?” en JAKOBS, Günther/ POLAINO NAVARRETE, Miguel, *“Bien Jurídico, Vigencia de la Norma y Daño Social”*, Ara Editores, Lima, 2010, p. 37.

¹⁹⁷ VILLAVICENCIO TERREROS, Felipe, *“Derecho Penal – Parte General”*, Grijley, Lima, 2013, p. 98.

derecho penal sólo protege a los bienes jurídicos contra determinada clase de agresiones¹⁹⁸.

Ahora bien, en principio, resultaría importante identificar el bien jurídico protegido a partir de una interpretación teleológica, es decir, no limitarse a mencionar el interés que se protege, sino especificar en cada caso qué es realmente lo que ahí se protege¹⁹⁹. Asimismo, BUSTOS ha señalado que la teoría del bien jurídico constantemente somete a una evaluación crítica el objeto de protección de la norma penal: “no sólo se trata de identificar lo que protege dicha norma, sino también de constatar la vigencia de la necesidad de protección de dicho objeto. Ese carácter dinámico del bien jurídico es la fuente del permanente proceso de incriminación y desincriminación a que está expuesto el derecho penal”²⁰⁰. Por ello, se prefiere discutir en doctrina sobre una “teoría del bien jurídico penalmente protegible”, en función a los casos de decisión de incriminación penal o despenalización²⁰¹.

En cuanto a la función del bien jurídico, BUSTOS también ha afirmado: “El bien jurídico no tiene sólo esta dimensión político criminal de carácter garantista, sino que también cumple una importante función de carácter dogmático en la teoría del delito. En la teoría del delito se constituye como el fundamento del injusto (...) tanto en la tipicidad con el desvalor de acto, como en la antijuridicidad con el desvalor de resultado”²⁰².

¹⁹⁸ WELZEL, Hans, “*Derecho Penal – Parte General*” (trad. FONTÁN BALESTRA, Carlos), Depalma, Buenos Aires, 1956, p. 6.

¹⁹⁹ MEINI MENDEZ, Iván, “*Lecciones de derecho penal – Parte General. Teoría Jurídica del Derecho*”, Fondo Editorial PUCP, Lima, 2014, p. 34.

²⁰⁰ BUSTOS RAMÍREZ, Juan J./ HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán, “*Lecciones de Derecho Penal*”, Vol. N° 2, Trotta, Madrid, 1999, p. 27.

²⁰¹ SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María, “*Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo*”, Bosch, Barcelona, 1992, p. 189.

²⁰² BUSTOS RAMÍREZ, Juan J./ HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán, “*Lecciones de Derecho Penal*”, Vol. N° 2, Trotta, Madrid, 1999, p. 28.

3.3. Bien jurídico: Transparencia en el financiamiento de los partidos políticos

En el artículo 1 de la Ley N° 30997, se modificó la mención del Capítulo Único del Título XVII del Libro Segundo del Código Penal por “Capítulo I”. Esto debido a que, el artículo 2 incorporó el Capítulo II denominado “Delitos contra la participación democrática”, en el Título XVII “Delitos contra la voluntad popular”. En este nuevo Capítulo II se ha incorporado el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos a través de los artículos 359-A, 359-B y el 359-C. Quedaría claro que conforme lo ha establecido el legislador el “bien jurídico protegido” del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” sería la “Voluntad Popular”, y más específicamente la “Participación Democrática”.

No obstante, no compartimos dicha configuración sistemática dentro del Código Penal. En efecto, dicho desacierto se remonta a las principales propuestas legislativas que se han elaborado en nuestro Parlamento Nacional, donde podemos advertir que en todas ellas se planteaba incluir el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” dentro del Título XVII “Delitos contra la Voluntad Popular” en cuyo interior se encuentra el Capítulo Único “Delitos contra el Derecho de Sufragio”, agregándose a través de la Ley N° 30997 como única variante un Capítulo II “Delitos contra la participación democrática”.

En ese sentido, aun cuando los bienes jurídicos anteriormente detallados, “Voluntad Popular” y “Participación Democrática”, se relacionan con el tipo penal objeto de análisis, teniendo en cuenta el principio de lesividad, el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos no les ocasiona un menoscabo directo.

Por el contrario, se debe tomar en cuenta, desde la perspectiva constitucional, el rol transcendental que la Constitución Política le ha asignado a los “partidos políticos”. Así el artículo 35° de nuestra Carta

Fundamental, modificado por Ley N° 30905 del 10 de enero de 2019, hace mención expresa a que mediante ley se asegura el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la “transparencia sobre el origen de sus recursos económicos”.

Por esta razón, el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” debe construirse jurídicamente, basándose a partir de la protección del bien jurídico “transparencia en el financiamiento de partidos políticos”, por lo que, de *lege ferenda*, proponemos incluir un nuevo Título XVII BIS denominado “Delitos contra el sistema de partidos políticos”, teniendo como Capítulo Único “Delitos contra la transparencia en el financiamiento de partidos políticos”.

De esta manera consideramos que el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” tendría una configuración sistemática dentro del Código Penal más coherente con el bloque de constitucionalidad, y que precisamente ha sido parte del gran proceso de reforma nacional que ha motivado realizar profundos cambios a la *Norma Normarum*.

Ahora bien, el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” se debe edificar principalmente sobre la base de la protección del bien jurídico “transparencia en el financiamiento de partidos políticos”, pero sin dejar de lado la protección de otros bienes jurídicos conexos. Por ello, consideramos que el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” ha de ser un tipo penal pluriofensivo, es decir, que involucre la afectación o puesta en peligro de más de un bien jurídico protegido.

En efecto, consideramos que se afecta directamente tanto al sistema de partidos políticos, y de manera específica la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, pero también, va a afectar indirectamente al sistema electoral, y el correcto funcionamiento de la Administración Pública.

3.3.1. Sistema de partidos políticos

Cuando se señala que el “bien jurídico tutelado” es el “sistema político” se tiene que identificar la protección del adecuado desarrollo que deben tener los partidos políticos como entes colectivos que van a suministrar personajes de sus filas políticas a los cargos más altos del país. Efectivamente, “la función mencionada con más frecuencia es la de la competencia por los cargos públicos, seguida por la participación y la formulación de políticas. A pesar de que la función nombrada más a menudo es la competencia electoral, muchas legislaciones van más allá, atribuyendo a los partidos además la función de la formación y socialización de los ciudadanos en el sistema político”²⁰³.

Los principios que son exigidos para la función pública también deben ser asumidos y trabajados rigurosamente en el sistema político, claro está, adecuándolos, pero no flexibilizándolos. Bajo esa perspectiva, la tutela se basa entonces en cautelar esta función tan vital para la vida de una nación, que es la de ofrecer candidatos, pero no de cualquier clase, sino aquellos que sean los mejores dignatarios y altos funcionarios en cumplir con lealtad las expectativas sociales.

En ese sentido, no se debe permitir que la política parezca “en el fondo una industria como cualquier otra: una solución plausible para evitar el pago de favores entre grupos de presión y parlamentarios, se ha dicho, podría ser la de suprimir sin más la furtiva ilegalidad y reconocer un “honesto” porcentaje de mediación de las partes en la aprobación de un proyecto de ley, o en vista de la obtención de cualquier otro objetivo,

²⁰³ BENDEL, Petra, “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etc.”, en Nohlen, Dieter/ Picado, Sonia/ Zovatto, Daniel (Compiladores), “*Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*”, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1998, p. 389.

transformando de hecho a los grupos de presión y a los defensores de intereses organizados en entidades legalmente reconocidas²⁰⁴”.

Asimismo, SMILOV²⁰⁵ asevera que el financiamiento de la política es importante desde dos perspectivas importantes. La primera, los partidos y los candidatos en elecciones son elementos esenciales del proceso democrático. Agrega que el objetivo principal de la regulación sobre financiamiento de partidos políticos es asegurar un sistema político viable con partidos políticos estables y financiados capaces de representar los intereses de los votantes. El segundo, el financiamiento de la política es importante desde un punto de vista del recurrente y actual problema de la corrupción de la política. Es una creencia común que el financiamiento de partidos políticos provee de terreno fértil al desarrollo de prácticas corruptas. Sin embargo, considera que este es un problema que no está limitado a Europa del Este. Finalmente, indica que las democracias establecidas como Alemania, Francia e Italia han sido infestadas de escándalos de corrupción relacionados al financiamiento de la política, mientras que en los Estados Unidos de Norteamérica es notorio por sus extravagantes y costosas campañas electorales, las cuales regularmente están inmersas en acusaciones de corrupción o prácticas ilegítimas de financiamiento.

En la doctrina española, PUENTE ABA²⁰⁶ considera que resultará imprescindible garantizar un adecuado funcionamiento del financiamiento de los partidos políticos no sólo para mantener las propias bases de articulación del Estado y de la comunidad social, sino también para asegurar el funcionamiento de los poderes públicos, conformados mediante la actuación de los representantes (los partidos

²⁰⁴ BRIOSCHI, Carlo Alberto, *“Breve historia de la corrupción”*, traducción de Juan Ramón Azaola, 1^{era} reimpresión, Taurus, Madrid, 2019, p. 218.

²⁰⁵ SMILOV, Daniel, “Party Funding, Campaign Finance, and Corruption in Eastern Europe”, in SMILOV, Daniel/ TOPLAK, Jurij, *“Political Finance and Corruption in Eastern Europe – The Transition Period”*, Ashgate, Hampshire, 2008, p. 1.

²⁰⁶ PUENTE ABA, Luz María, *“El delito de financiación ilegal de partidos políticos”*, Tirant lo blanch, Valencia, 2017, pp. 67-68.

políticos) escogidos por los ciudadanos, se halla inmune al ejercicio de influencias generalmente canalizadas a través del flujo de cantidades ocultas de dinero.

En su propuesta personal, OLAIZOLA²⁰⁷ sostuvo que el delito de financiación ilegal de partidos políticos: “Será un precepto ubicado en el Título XXI entre los delitos contra la Constitución, puesto que se protege como bien jurídico la función que los partidos políticos ejercen hacia los ciudadanos: la representación de la voluntad popular y del pluralismo político, recogido en el art. 6 CE”. En ese mismo sentido, JIMÉNEZ VILLAREJO ha podido afirmar que la trascendencia de la afectación a la financiación de los partidos políticos radica en el reconocimiento del papel de los partidos políticos en el sistema democrático²⁰⁸.

3.3.2. Sistema electoral

El sistema democrático actual nos permite entender en su justo alcance la incidencia que tiene el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos sobre el sistema electoral. El derecho de todo ciudadano de acudir a las urnas a fin de emitir un voto libre y consciente es el producto final y más importante para todo adecuado sistema electoral. En efecto, según MAZA: “Esta primera idea sobre la necesidad de protección de la «*pureza del proceso electoral*» erige a ésta como valor político y constitucional fundamental, ya de por sí justificativo de las decisiones tendentes a la tipificación de todas aquellas conductas que

²⁰⁷ OLAIZOLA NOGALES, Inés, “*La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 209.

²⁰⁸ JIMÉNEZ VILLAREJO, Carlos, “Corrupción y sistema político” en ARROYO ZAPATERO, Luis/ NIETO MARTÍN, Adán (Coords.), “*Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*”, Ediciones Castilla-La Mancha, Cuenca, 2006, p. 396.

podieran significar una lesión, directa o indirecta, de la referida «*pureza del proceso*»²⁰⁹.

Por otro lado, también se podría argumentar que la corrupción, que afecta la seguridad de inversión productiva, no puede controlarse sino mediante el restablecimiento efectivo de instituciones democráticas que abran espacio social a los excluidos²¹⁰.

Dicha protección no sólo se ha limitado o restringido al derecho administrativo sancionador, sino que el legislador ha creído conveniente criminalizar ciertos tipos de conductas que puedan afectar la voluntad popular y el derecho al sufragio.

En efecto, actualmente en nuestro código penal dentro del Título XVII “Delitos contra la Voluntad Popular”, cuyo Capítulo Único es “Delitos contra el derecho de sufragio”, tenemos tipos penales tales como “perturbación o impedimento de proceso electoral” (artículo 354°), “impedimento del ejercicio de derecho de sufragio” (artículo 355°), “inducción a no votar o hacerlo en sentido determinado” (artículo 356°), “suplantación de votante” (artículo 357°), “publicidad ilegal del sentido del voto” (artículo 358°) y “atentados contra el derecho de sufragio” (artículo 359°).

Por otro lado, en principio, la estructura típica del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” que proponemos, no se debería ubicar dentro de los tipos penales que tienen como bien jurídico protegido el sistema electoral. Lo anterior, de ninguna manera deja de reconocer la estrecha vinculación que tiene el “delito de financiamiento de partidos políticos” con el sistema electoral,

²⁰⁹ MAZA MARTÍN, José Manuel, “*Delincuencia electoral y responsabilidad penal de los partidos políticos*”, Wolters Kluwer, Madrid, 2018, p. 35.

²¹⁰ ZAFFARONI, Eugenio/ ALAGIA, Alejandro/ SLOKAR, Alejandro, “Derecho Penal – Parte General”, 2da. Ed., Ediar, Buenos Aires, 2002, p. 245.

específicamente el derecho de los votantes de elegir a sus autoridades dentro de una campaña electoral cuyos candidatos se encuentren en igualdad de condiciones respecto al financiamiento que reciben, y que no se desequilibre a consecuencia de financiamientos ilegales.

Así también que con el tipo penal de financiamiento ilegal de partidos políticos se busca evitar que los electores puedan votar por candidatos que hayan sido financiados por organizaciones criminales de tráfico ilícito de drogas, tráfico de insumos químicos, trata de personas, minería ilegal, etc., pero también de los denominados delitos económicos, donde sus más representativos personajes se camuflan detrás de la gestión de intereses o *lobbies* para ocultar reales acuerdos de corrupción, que se materializan en muy bien montados “arrendamientos financieros de conciencias y voluntades” a cambio de pequeños y grandes favores políticos.

3.3.3. Extensión del bien jurídico: Administración Pública

El concepto de funcionario público en el ámbito penal ha sufrido diferentes modificaciones legislativas en el artículo 425 del C.P. Ahora, por ejemplo, con la modificación introducida por Ley N° 30124, del 13 de diciembre de 2013, se considera que una persona tiene la condición de funcionario público desde el momento de su nombramiento o elección, sin que sea necesario que jure o entre en funciones formalmente.

Asimismo, qué duda cabe que aquellos que ostentan altos cargos en los partidos políticos tienen una incidencia directa en la vida cotidiana

de las funciones públicas; sin embargo, aquellos no tienen la condición de funcionarios públicos²¹¹.

Este pequeño, pero no menos importante adelantamiento en la identificación del sujeto activo en un buen grupo de los delitos contra la Administración Pública nos permite establecer que el legislador ha tenido presente la importancia de adelantar las barreras punitivas.

Eso ocurre también por ejemplo en el caso del delito de colusión desleal, donde por ninguna parte se exigirá la existencia del pago de un soborno, pero aún bajo estas condiciones mantiene una esfera de protección para la Administración Pública. Finalmente, como se sabe el tipo penal de tráfico de influencias es un delito común, esto es, que puede ser cometido por cualquier persona, pero que involucra una protección al “correcto funcionamiento de la Administración Pública”.

Lo anterior nos permite establecer que el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” es un tipo penal que también busca proteger indirectamente el bien jurídico Administración Pública, debido a que diferentes instrumentos internacionales han afirmado que la falta de fiscalización del financiamiento de la política es uno de los principales focos de corrupción a nivel mundial.

Así también lo ha entendido la Convención de Naciones contra la Corrupción o Convención de Mérida, en su artículo 7.3:

“Cada Estado parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos

²¹¹ MAROTO CALATAYUD, Manuel, “La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal”, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 194.

públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos”.

Incluso, en la doctrina italiana, la corrupción tiene un enfoque bastante amplio, hasta el punto de considerarlo como una de las manifestaciones de las asociaciones mafiosas, las cuales forman parte de la criminalidad organizada²¹².

Por otro lado, no debe olvidarse que, en el “financiamiento ilegal de partidos políticos”, la modalidad denominada “financiamiento finalista” nos muestra con claridad un escenario donde tanto los candidatos o partidos políticos beneficiarios, como las empresas benefactoras, intercambian prestaciones y obligaciones violando abiertamente los deberes legales para el correcto funcionamiento de la Administración Pública.

Por todo lo expuesto precedentemente, teniendo en cuenta que dicho tipo penal afecta básicamente la “transparencia en el financiamiento de partidos políticos”, lo cual afectaría también directamente la función constitucional asignada a aquéllos dentro de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho, es que se deberá incluir en el Código Penal un nuevo Título XVII BIS denominado “Delitos contra el sistema de partidos políticos”, teniendo como Capítulo Único “Delitos contra la transparencia en el financiamiento de partidos políticos”. De esta manera, se tendrá un tipo penal pluriofensivo, cuyo bien jurídico protegido principal sea autónomo y coherente con el objeto de tutela penal.

4. Naturaleza jurídica

²¹² DAVIGO, Piercamillo / MANNOZZI, Grazia, “*La corruzione in Italia: percezione sociale e controllo penale*”, Laterza, Roma, 2007, p. 271.

La Ley N° 30997 ha incorporado el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” bajo la configuración de un tipo penal que incluye dentro del dolo, un conocimiento directo o indirecto del origen del financiamiento, eliminando con ello la posibilidad de que pueda configurarse como un “delito de mera actividad” o “de mera desobediencia”.

Debe recordarse que la “Ley de Organizaciones Políticas” ha regulado las “fuentes de financiamiento prohibido” en su artículo 31. Asimismo, en el artículo 36 del mismo cuerpo normativo ha señalado las infracciones y las sanciones. No obstante, dichas sanciones de carácter administrativo son impuestas a las organizaciones políticas y no a personas naturales. Por esta razón, el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” debería buscar la sanción de aquellos agentes que participan en los financiamientos ilegales de mayor relevancia y que se encuentran al margen del ordenamiento jurídico establecido en la “regulación primaria”.

Bajo ese análisis, la actual configuración subjetiva del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” no resulta acertada ni adecuada para nuestro actual contexto político criminal, en la medida que se exige dentro del dolo, que el agente realice cualquiera de las conductas típicas, “conociendo” o “debiendo conocer” el origen del financiamiento.

Por esta razón, tomando en cuenta los diversos modelos de criminalización desarrollados en el derecho comparado, así como las reales necesidades de política criminal de lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de mecanismos legales para la transparencia en el financiamiento del sistema de partidos políticos, el tipo penal incorporado mediante Ley N° 30997 debería ser un “delito de mera actividad” que busque evitar los financiamientos ilegales, al margen de

si son o no de origen ilícito, o si el agente conoció directa o indirectamente que proviene de fuente legamente prohibida.

5. Tipicidad objetiva

La Ley N° 30997 ha incorporado en el artículo 359-A, lo que el legislador ha denominado inadecuadamente “delito de financiamiento prohibido de organizaciones políticas”. La primera razón de considerar desacertado dicho *nomen iuris*, es que el artículo 31 de la Ley N° 28094 regula las fuentes de financiamiento prohibidas, por lo que, si ya la “regulación primaria” ha configurado una sanción administrativa para fuentes prohibidas, la “regulación penal” no debería mantener la misma denominación, pues para elevar dichas infracciones a la categoría de delito, se ha de identificar aquellas fuentes de financiamiento que sean “ilegales”.

La segunda razón es que la técnica legislativa aplicada en el Código Penal ha mantenido la fórmula “ilegal” o “ilícito” en todos los tipos penales que infrinjan una “regulación extrapenal” o “una regulación primaria”²¹³. Finalmente, se tiene que dicho tipo penal ha sido

²¹³ Así tenemos en el Título III, capítulo I, “matrimonios ilegales” (artículos 139-142), “tráfico ilegal de datos personales” (artículo 154-A), “Allanamiento ilegal de domicilio” (artículo 160), “desvío ilegal del curso de las aguas” (artículo 203), “manejo ilegal de patrimonio de propósito exclusivo” (artículo 213-A), “extracción ilegal de bienes culturales” (artículo 228), “venta ilegal de mercaderías” (artículo 237), “funcionamiento ilegal de casinos de juego” (artículo 243), “instituciones financieras ilegales” (artículo 246), “emisión ilegal de billetes y otros” (artículo 258), “uso ilegal de divisas” (artículo 259), “producción, desarrollo y comercialización ilegal de armas químicas” (artículo 279-A), “producción o comercialización de bebidas alcohólicas ilegales” (artículo 288-C), “ejercicio ilegal de la medicina” (artículo 290), “promoción o favorecimiento al tráfico ilícito de drogas” (artículo 296), “tráfico ilegal de residuos peligrosos” (artículo 307), “minería ilegal” (artículo 307-A), “tráfico ilegal de especies de flora y fauna silvestres” (artículo 308), “tráfico ilegal de recursos genéticos” (artículo 308-D), “tráfico ilegal de productos forestales maderables” (artículo 310-A), “responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos” (artículo 314), “seducción, usurpación y retención ilegal de mando” (artículo 350), “publicidad ilegal del sentido del voto” (artículo 358), “ejercicio ilegal de la profesión” (artículo 363), “nombramiento o aceptación ilegal en el cargo” (artículo 381), “patrocinio ilegal” (artículo 385), “avocamiento ilegal de proceso en trámite” (artículo 410), y “detención ilegal” (artículo 419).

denominado con algunas variantes, como “financiamiento ilegal de partidos político”, en los diferentes modelos de criminalización.

5.1. Sujeto activo

El tipo base del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, regulado en el artículo 359-A del C.P., primer párrafo, incorporado mediante Ley N° 30997, está configurado como un delito común, es decir, que puede ser realizado por cualquier persona, sin que sea necesario que sobre el agente recaigan condiciones particulares o incluso deberes especiales. En ese sentido, constituye más claramente un delito de dominio, y no un delito de infracción de deber.

También cabe señalar que las necesidades de política criminal que respaldan dicha composición normativa, en cuanto a su construcción como delito común, son muy similares a las que permitieron al legislador nacional introducir a nuestro ordenamiento jurídico el tipo penal de tráfico de influencias, toda vez que, a pesar de también constituir un delito común, su estructura típica y consecuencias jurídicas permiten establecer una adecuada esfera de protección al bien jurídico Administración Pública.

Cabe la posibilidad de que este delito, por su trascendencia en el sistema de partidos y su relación con la clase empresarial, pueda generar diversos espacios donde converjan varias personas físicas, para lo cual se podrá aplicar las reglas de la coautoría si todos ellos tienen el codominio funcional en la realización del hecho, o de ser el caso, las reglas de participación del cómplice y del instigador.

Asimismo, a fin de identificar correctamente al sujeto activo, resultará importante delimitar los supuestos donde los recursos del

financiamiento provengan de una persona natural, y aquellos donde sean extraídos de una persona jurídica.

En cuanto a los posibles escenarios en que puede desenvolverse el sujeto activo que financia ilegalmente recursos a algún partido político, se tiene la “financiación finalista” y por otro la “financiación de origen ilícito”.

El primer caso, viene de la mano por aquellas personas físicas que aparentemente desarrollan una actividad lícita, como por ejemplo la empresarial, pero que para mantener o expandir el ente societario, recurren a la “financiación finalista”, esto es, el financiamiento de partidos políticos o candidatos, condicionado a la retribución de favores futuros, desde ganar ilegalmente una licitación pública con el Estado, hasta obtener licencias de funcionamiento sin cumplir con los requisitos de ley. Esta forma de financiamiento también es conocido en la doctrina como corrupción *quid pro quo*.

El segundo caso está vinculado a las formas de financiamiento de origen ilícito, es decir, que provienen de alguna actividad delictiva que genere ganancias. Aquí, el agente puede ser tanto el que genera las ganancias ilícitas, como un mero intermediario, pero que sabe o se encuentra en la posibilidad de conocer dicha procedencia al margen de la ley.

Dentro del universo de posibilidades que podemos encontrar, se podrá advertir que, en la mayoría de los casos, serán las organizaciones criminales, que recurrirán al financiamiento ilegal a fin de cumplir con el objetivo de obtener poder político de cualquier nivel y a cualquier costo.

5.1.1. El financista

Si bien nos encontramos frente a un “delito común”, donde el sujeto activo puede ser cualquier individuo, podemos identificar a uno muy particular, denominado financista, quien no necesariamente es el que limitadamente provee de recursos, sino *aquel personaje clave para la búsqueda y obtención de recursos* para el partido político.

5.2. Conductas típicas

El artículo 359-A, primer párrafo, del C.P., desarrolla en el tipo base los verbos rectores que son “solicitar”, “aceptar”, “entregar”, “recibir”. Asimismo, se ha establecido que dichas conductas típicas han de realizarse de manera “directa” o “indirecta”, esto es, recurriendo a interpósitas personas, o a cualquier medio en que se pueda canalizar el financiamiento ilegal.

En efecto, se puede advertir que el legislador ha seguido el modelo clásico de los delitos de corrupción, específicamente el correspondiente a los delitos de cohecho.

Ahora bien, en la actual estructura del tipo base, podemos identificar hasta tres tipos de agentes que intervienen en la realización del delito. En ese sentido encontramos al “agente benefactor” que es aquel que “entrega” el financiamiento ilegal, luego el “agente receptor” que es quien “solicita”, “acepta” o “recibe” algunas de las formas de financiamiento restringidas por ley, y finalmente, el “agente beneficiario” que recae única y exclusivamente en una “organización política” o “alianza electoral”, “registrada” o “en proceso de registro”.

5.2.1. Las conductas típicas “entregar” y “recibir”

Ahora bien, en cuanto a las conductas típicas de “entregar” y “recibir”, el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos debe consumarse con el mero traslado de los recursos desde la esfera de custodia del “agente benefactor” hasta ingresar al ámbito de dominio del “agente receptor”.

Esto significa que no se recurrirá a la verificación fenomenológica de una transferencia “física”, sino “funcional”, es decir, que el dinero o los recursos hayan sido puestos a disposición del “agente receptor”, dependiendo de la naturaleza del objeto del financiamiento, es decir, si se trata de bienes muebles, inmuebles, acciones de una empresa, transferencia de dinero de una cuenta bancaria a otra, la entrega de un cheque, etc.

En la práctica cotidiana, muchas veces el “agente receptor” del financiamiento de fuente ilegal ni siquiera pondrá a disposición del partido político - “agente beneficiario”-, el dinero o recursos asignados por el “agente benefactor” que los “entrega”, toda vez que, el “agente receptor” podría disponer del financiamiento inmediatamente para cubrir determinados gastos de campaña, gastos de publicidad en medios de prensa, gastos logísticos, entre otros.

De igual manera, es de precisarse que el tipo penal no requiere que los recursos hayan sido gastados o utilizados en favor del “agente beneficiario”. También resulta penalmente irrelevante si es que el candidato o el partido político no llegasen a ganar las elecciones, basta que el “agente benefactor” haya realizado el financiamiento de fuente prohibida conforme al artículo 359-C del C.P.

Ahora bien, a raíz de los diversos avances en la tecnología, así como la aplicación de los mismos al ámbito financiero, se tiene hoy en día una gran cantidad de productos y servicios financieros, de modo que si bien es cierto el “agente receptor” no aparecerá como titular de una cuenta bancaria donde se haya transferido un monto de dinero como financiamiento ilegal, bien podría ese “agente receptor” haber sido registrado dentro de las personas con firma autorizada para disponer en cualquier parte del mundo de los recursos que se produzca a partir de la citada cuenta bancaria. Por ello, en estas condiciones deberá de recurrirse al concepto de beneficiario final, que como se sabe es una fórmula que se utiliza en el sistema de prevención de lavado de activos.

5.2.2. Las conductas típicas “aceptar” y “solicitar”

En este escenario, ya no se analizará el traslado del financiamiento desde la esfera de custodia del “agente benefactor” al ámbito de dominio del “agente receptor”, sino que se identificarán diversos supuestos de *pactum sceleris* para cualquier tipo de financiamiento, es decir, no se requerirá que existan fechas exactas de entrega, que se utilicen las cuentas bancarias abiertas para dicho propósito, ni se establecerán montos fijos, entre otros.

En efecto, por “aceptar” se entiende que el “agente receptor” accede ante un ofrecimiento de financiamiento realizado por el “agente benefactor”, siendo irrelevante penalmente si se lleva a cabo o no dicha promesa de cesión de contenido patrimonial. En este sentido, aun cuando la iniciativa de materializar un financiamiento parta del “agente benefactor”, dicha modalidad delictiva sólo se configurará a partir de la aceptación. Igualmente, resulta irrelevante penalmente si es que el “agente receptor” “acepta” el financiamiento ofrecido por el “agente

benefactor”, y luego éste se desiste o no cumple con lo ofrecido, pues dicha modalidad ya se habría configurado.

En el mismo sentido, la conducta “solicitar” financiamiento implica que el “agente receptor” pueda “pedir” o “requerir”, y en otros casos, dependiendo de la coyuntura, podría “proponer” o incluso “exigir”, careciendo también en este escenario de total relevancia penal que dicha solicitud pueda ser admitida por el “agente benefactor”.

Asimismo, la *praxis* demuestra que gran parte del “financiamiento ilegal de partidos políticos” obedece a una mecánica de negociaciones clandestinas permanentes, por lo que, en dichas reuniones se generarán las primeras propuestas, se establecerán acuerdos subrepticios de compromisos –“financiamiento finalista”-, se delimitarán montos del financiamiento, se fijarán lugares y calendarios de pagos, entre otros puntos. Ahora bien, resultará irrelevante contabilizar en el caso concreto el número de reuniones o de comunicaciones telefónicas en que hayan participado los agentes, pues lo importante será identificar el momento donde el “agente receptor” pueda “solicitar” o “aceptar” cualquier tipo de financiamiento.

5.2.3. La conducta típica “ofrecer”

Consideramos que hubiese sido oportuno incluir la conducta típica “ofrecer” que es la contraparte de “solicitar”, en tanto que, si la actual posición político-criminal ha sido sancionar al “agente receptor” sin que haya recibido ningún tipo de financiamiento, sino que simplemente haya “solicitado” algún aporte, contribución, donación o cualquier tipo de beneficio, resultaría necesario cubrir también aquellos casos donde el “agente benefactor” haya “ofrecido” alguna forma de financiamiento.

Un segundo aspecto de relevancia que no se debe omitir es la verificación del principio de lesividad. Bajo esta perspectiva, encontramos que, con la criminalización de las diferentes conductas típicas no sólo se ha tratado de cubrir la lesión efectiva del bien jurídico protegido “transparencia en el financiamiento de los partidos políticos”, sino que, en el caso concreto de “solicitar” se ha recurrido a sancionar penalmente la “puesta en peligro”. Por ello, para cumplir de manera integral con el principio de lesividad también debe efectivizarse la sanción a las diversas formas en las que el “agente benefactor” pueda “ofrecer” algún tipo de recurso económico.

Un claro ejemplo de este supuesto sería el de aquella “empresa benefactora” que, a través de algún empleado -gerente comercial, administrador, contador, etc.-, o agente externo -gestor de intereses, lobista, consultor, etc.-, conociendo que no está sancionado penalmente el “ofrecimiento”, intenta negociar con diferentes candidatos y partidos políticos, siendo posible que únicamente materialice “entregas” de contribuciones a aquellos agentes políticos que considere con más opciones de ganar las elecciones, y reservarse el apoyo bajo “ofrecimiento” para aquellos que crea son los menos favorecidos con las encuestas y no tengan muchas posibilidades de conseguir algún alto cargo público, corriéndose el riesgo de que el “ofrecimiento” al constituir un supuesto de atipicidad, arrastre este tipo de casos a una laguna de impunidad.

Por lo demás, en la medida que el legislador ha pretendido que el “tipo penal de financiamiento ilegal de partidos políticos” adopte las diferentes modalidades típicas del delito de cohecho, y siendo que, en el delito de cohecho activo, una de sus conductas típicas es “ofrecer”, consideramos que le brindaría mayor cobertura para su aplicación operativa a los casos concretos, y a la vez cumpliría adecuadamente los fines político-criminales de sanción penal efectiva a todos los

agentes involucrados en el financiamiento ilegal de la política. En ese sentido, de *lege ferenda*, proponemos que pueda incluirse dicha conducta típica dentro de la estructura del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”.

5.2.4. La conducta típica de “financiar”

Ahora bien, consideramos que hubiera sido importante incluir dentro del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” otras conductas típicas debido a la naturaleza y dinámica propia que tiene la figura del “financiamiento” en otras estructuras delictivas en el Derecho Penal, tal como ocurre con el “delito de financiamiento del terrorismo” (art. 4-A Decreto Ley N° 25475), “delito de financiamiento del contrabando” (art. 7 Ley N° 28008), “delito de financiamiento de la minería ilegal” (art. 307-C C.P.), entre otros.

En ese sentido, otra de las conductas que se propone de *lege ferenda* es precisamente “financiar”, lo cual se debe entender como todo acto de búsqueda y obtención de recursos económicos o financieros. De esta manera, el acto de “financiar” no debe limitarse a un sentido estrictamente literal como aquél que simplemente “suministra” dinero a una persona para un determinado fin, sino bajo una interpretación teleológica, que estima que por “financiar” se debe entender que el agente brinda recursos, o bien de fuente propia, o bien de diferentes fuentes provenientes de terceros, debido a que su rol no se limita a financiar con lo que existe, sino conseguir fuentes de financiamiento que incluso antes no existían.

5.2.5. Destinatario del beneficio

En el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” regulado en el artículo 359-A del CP, se ha configurado que la “entrega”, “recepción”, “aceptación” o “solicitud” de financiamiento de fuente legalmente prohibida deberá ser únicamente en beneficio de una organización política o alianza electoral, registrada o en proceso de registro. Lo mismo ha ocurrido en el sistema jurídico español, cuando OLAIZOLA afirma que “las conductas de financiación ilegal buscan precisamente el beneficio patrimonial para el partido”²¹⁴.

Es una fórmula que se ha utilizado en otros tipos penales como el delito de peculado, previsto y sancionado en el artículo 387 del CP, donde se establece que el funcionario o servidor público realiza cualquiera de las conductas típicas “apropiarse” o “utilizar” en cualquier forma, pero los destinatarios serán el propio autor o un tercero, lo cual se encuentra estructurado a través de la frase “para sí o para otro”. Otros tipos penales, donde los “destinatarios” de las conductas típicas también pueden ser terceros son el delito de estafa (artículo 196), desvío ilegal del curso de aguas (artículo 203), usura (artículo 214), concusión (artículo 382), cohecho pasivo propio en el ejercicio de la función policial (artículo 395-A), o el delito de tráfico de influencias (artículo 400).

En otras palabras, para la configuración de cualquiera de las conductas típicas, el “agente receptor” o el “agente benefactor” ha de buscar siempre el beneficio para el partido político, constituyendo en ese sentido un “beneficiario final” del financiamiento.

Ahora bien, en nuestro análisis hemos podido identificar un problema de vacío legal debido a la falta de una adecuada técnica legislativa, ello

²¹⁴ OLAIZOLA NOGALES, Inés, “*La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 186.

debido a que el legislador no ha previsto el supuesto donde el “agente receptor” acepte o reciba financiamiento ilegal del “agente benefactor” en beneficio de un candidato y no de un partido político, pues de ser así, dicha conducta no configuraría el tipo penal objeto de estudio por atipicidad.

Tampoco resultaría correcto y coherente asumir que se podría adecuar a la circunstancia agravante de primer grado prevista en el segundo párrafo del artículo 359-A del C.P., toda vez que, en dicho supuesto el candidato sería un “agente receptor” y no un “agente beneficiario”.

En efecto, una de las principales razones para incluir al “candidato” como “agente beneficiario”, la encontramos en la regulación primaria. En el texto anterior del artículo 31 de la LOP -texto de la Ley N° 29490-, se señalaba que los candidatos no podían recibir donaciones directas de ningún tipo, sino con conocimiento de su partido político. En esa misma línea, dicha regulación primaria ha sufrido algunas modificaciones sustanciales, tal como ocurre en el caso del artículo 30-A -incorporado mediante Ley N° 30689-, que permite a un candidato recibir aportes en efectivo o en especie para una campaña electoral, aunque en forma limitada por un monto que no debe exceder las 60 UIT por aportante.

Por estas consideraciones, de *lege ferenda* proponemos que se pueda incluir dentro de la estructura típica como “agente beneficiario” al candidato.

5.3. Objeto del delito

Ahora bien, el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” incorporado en el artículo 359-A, mediante Ley N° 30997, nos grafica

cuatro tipos de objetos: i) los aportes, ii) las donaciones, iii) las contribuciones, y iv) cualquier otro tipo de beneficio. Asimismo, los cuatro supuestos deben provenir de fuente de financiamiento legalmente prohibida.

5.3.1. Los aportes

Una primera aproximación al concepto de “aportes” nos obliga a recurrir a la “regulación primaria”, es decir, a la Ley N° 28094 o LOP, donde en su artículo 30 (modificado por Ley N° 30689) señala que las organizaciones políticas pueden recibir “aportes” o “ingresos” procedentes de la financiación privada. En ese sentido, la denominación “aportes” tiene un carácter general y bastante amplio pues comprende conforme al inciso a) “las cuotas y contribuciones” de cada aportante, lo cual también se encuentra establecido así en el artículo 44 del “Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios”, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 000025-2018-JN/ONPE del 8 de febrero de 2018.

Otra característica importante del término “aporte” es que no sólo está referido al ámbito del “financiamiento permanente” de los partidos políticos, sino también al financiamiento de campañas electorales. En ese sentido, el tercer párrafo del artículo 30 de la LOP, al desarrollar los denominados “aportes privados en especie”, no sólo menciona las formalidades frente al tesorero, sino también frente al responsable de campaña, cuando se trate de un periodo electoral y postulación de candidatos.

Asimismo, en los diversos Estatutos de algunos partidos políticos inscritos ante el JNE, se puede observar que en lo que respecta a los

recursos económicos, se establece generalmente que existen “aportes voluntarios” y “aportes obligatorios” por parte de los afiliados.

Ahora bien, en la mayoría de los casos, los “aportes” serán respecto de dinero, que es quizás el más importante de los recursos que pueden recibir los candidatos y partidos políticos debido a su alta capacidad de fluctuación en el sistema económico y financiero internacional.

Los “aportes” mediante dinero pueden estar representados de diferentes formas. El caso más común es el “aporte” de dinero en efectivo porque de este modo los financiamientos que no desean darse a conocer quedan con mínimas posibilidades de corroboración. No es relevante el tipo de moneda, pues puede tratarse de dólares americanos, euros, soles, pesos, etc.

Del mismo modo, se puede recurrir al dinero no físico que puede estar representado en una cuenta bancaria y ser transferido en el sistema financiero. Así también el denominado dinero virtual o *bit coins* que muchas veces utiliza el internet como una alternativa al sistema financiero formal.

Por otro lado, es factible que los “aportes” se realicen a través de cualquier tipo de “recurso financiero”, los cuales comprenden a todos los instrumentos “bancarios”, “mercantiles”, “monetarios”, “cambiarior”, e incluso los “económicos”. Por ejemplo, la Ley Nº 27287 –Ley de Títulos Valores— enumera instrumentos mercantiles como la letra de cambio, el pagaré, la factura conformada, el cheque, el certificado bancario de moneda extranjera y moneda nacional, el certificado de depósito, el warrant, entre otros.

5.3.2. Las donaciones

Las donaciones no se encuentran ligadas necesariamente a una campaña electoral, pues tiene la particularidad de que se pueden realizar en cualquier momento que así lo requiera un partido político. Lo pueden realizar tanto afiliados como simpatizantes.

Podría tratarse tanto de bienes inmuebles como muebles. En el primer caso piénsese en la donación de unas oficinas a un partido político para que sean utilizadas como local de coordinación para la campaña electoral. En cuanto al segundo, sería la donación de vehículos para su utilización en el transporte de simpatizantes.

5.3.3. Las contribuciones

Conforme lo regula el artículo 30, inciso a), de la LOP, las “contribuciones” pueden ser en efectivo o en especie. Asimismo, las “contribuciones” pueden ser respecto de bienes de cualquier clase, tangible o intangibles, muebles o inmuebles.

En ese sentido, las “contribuciones” podrán realizarse mediante cualquier instrumento legal que incorpore un derecho. Aquello brinda una particular adecuación de la norma a un número mayor de casos, independientemente del método de obtención de las contribuciones, y los documentos o instrumentos legales, sea cual fuere su forma, incluyéndose los mecanismos electrónicos o digitales, que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos bienes, como, por ejemplo, cheques de viajero, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio y cartas de crédito. La fácil portabilidad de un lugar a otro y la dinámica de intercambiabilidad de los beneficiarios los convierte también en instrumentos que pueden

constituir las diferentes modalidades de “contribuciones” que son objeto del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”.

5.3.4. Cualquier otro tipo de beneficio

La fórmula de un catálogo *numerus apertus* utilizada por el legislador para incluir otras opciones como objeto del delito ha sido bastante acertada. En efecto, se puede recurrir a la propia regulación primaria que ha incluido algunas alternativas diferentes a los aportes, las contribuciones o las donaciones, así, por ejemplo, el artículo 30, inciso a) de la LOP establece que también constituye una modalidad de financiamiento privado “el uso de inmuebles, a título gratuito”. Pero también se puede recurrir a otras modalidades no reguladas de “financiamiento ilegal de partidos políticos”, como por ejemplo las “condonaciones de deudas” de los partidos políticos por parte de las “entidades de crédito”, lo cual constituye un problema de especial transcendencia²¹⁵.

Otra razón de este acierto es poder incluir objetos que no necesariamente constituyen dinero o bienes, sino “servicios” de cualquier naturaleza con contenido patrimonial. En efecto, actualmente se tiene que una gran parte de las diferentes modalidades de “financiamiento ilegal de los partidos políticos” utilizan el sistema financiero y cualquier tipo de servicios en torno a él.

En este ámbito se puede incluir a los “servicios financieros”, tales como préstamos financieros, transferencias y giros directos internacionales, intercambio de divisas, entre otros “servicios conexos”, los cuales pueden ser brindados por economistas, abogados, ingenieros, etc.

²¹⁵ MAROTO CALATAYUD, Manuel, “La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal”, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 314.

En lo que respecta a “servicios conexos” se debe realizar una interpretación *intra legem*, en otras palabras, cabe interpretar que aquellos servicios deben ser complementarios al “financiamiento ilegal de partidos políticos o de candidatos”, como, por ejemplo, servicios de campaña electoral publicitaria. Como es sabido, los “medios de comunicación” de mayor penetración masiva pertenecen a los principales grupos económicos, lo cual no sólo puede tener un peso específico en las campañas electorales sino, luego en el debate político y en la orientación informativa²¹⁶.

5.3.5. Fuentes de financiamiento legalmente prohibidas

El “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” en los diferentes modelos de criminalización que se han desarrollado en el derecho comparado mantiene en la mayoría de los casos una estructura de “tipo penal en blanco” en la que se hace una remisión a una regulación primaria en torno al financiamiento de los partidos políticos. Ahora bien, queda claro que los diferentes mecanismos que se han venido implementando en nuestro ordenamiento jurídico, en lo que a sanciones por infracciones administrativas se refiere, han sido insuficientes ante la gran cantidad de casos judiciales que se han generado en los últimos años, no sólo a consecuencia de simples irregularidades, sino por constituir infracciones que involucra la comisión de delitos graves.

Esto constituye uno de los elementos más complejos en la estructura típica del delito materia de análisis, pues se tendría que delimitar

²¹⁶ CEPEDA ULLOA, Fernando, “Narcotráfico, financiación política y corrupción”, Ecoe Ediciones, Bogotá, 2011, p. 204.

cuándo se está frente a una mera infracción administrativa y cuándo frente a un ilícito penal.

En efecto, tal como se ha desarrollado precedentemente, en el ámbito administrativo, el artículo 31 de la LOP ha desarrollado fuentes de financiamiento prohibidas. No obstante, el legislador nacional ha optado por establecer para el tipo penal un catálogo propio que ha denominado “fuentes de financiamiento legalmente prohibidas”, lo cual ha sido regulado en el artículo 359-C del CP incorporado mediante Ley N° 30997, pero que, como veremos, ha recogido varios supuestos que se encuentran íntegramente en el mencionado artículo 31 de la LOP.

En dicho dispositivo normativo ha establecido para el ámbito penal cuatro formas de financiamiento ilegal. La primera fuente ilegal, desarrollada en el artículo 359-C, inciso 1, del C.P., está relacionada con cualquier tipo de “entidad de derecho público” o “empresa de propiedad del Estado” o “con participación de éste”. Por ejemplo, al tratarse de entidades públicas que el financiamiento provenga de una Municipalidad, un Gobierno Regional, un Centro Educativo u Hospital Nacional, un Ministerio de Estado, etc., o al referirse a alguna empresa con participación del Estado, que los recursos tengan su origen en una sociedad de economía mixta.

Se hace la excepción cuando se trate de financiamiento público directo o indirecto, el cual aún no ha sido implementado en la práctica. En este supuesto podemos advertir que se trata exactamente del mismo criterio adoptado en el artículo 31, inciso a) de la LOP: *“Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o como participación de este”*. En ese sentido, advertimos un primer problema al no haberse establecido criterios que permitan diferenciar la infracción en el ámbito administrativo y la infracción en el ámbito penal.

En segundo lugar, en el artículo 359-C, inciso 2, del C.P., se toma en consideración los “aportes anónimos”, que a diferencia del artículo 31, segundo párrafo, de la LOP, para elevar a la categoría de delito, ha recurrido al criterio del monto del aporte. En efecto, en la regulación penal se ha configurado que el monto del aporte sea superior a 2 UIT. Esta técnica legislativa ya ha sido anteriormente adoptada en otros tipos penales, especialmente los que pertenecen al derecho penal económico, tal como los delitos aduaneros (Ley N° 28008).

En tercer lugar, en el artículo 359-C, inciso 3, del C.P., se comprende como fuente legalmente prohibida aquellos que provengan de personas naturales condenadas con “sentencia consentida o ejecutoriada” -es extensiva hasta diez años luego de terminada de cumplir la condena-, o que tengan mandato de prisión preventiva vigente.

De igual modo, los delitos involucrados en dichas condenas o medidas de coerción personal se referirán únicamente a “delitos contra la Administración Pública”, “tráfico ilícito de drogas”, “minería ilegal”, “tala ilegal”, “trata de personas”, “lavado de activos” o “terrorismo”. Al igual que los casos anteriores, también se puede identificar que el criterio adoptado por el legislador es exactamente el mismo que aparece en el artículo 31, inciso f) de la LOP.

Se incluye un aspecto técnico de especial relevancia para la configuración de esta fuente prohibida, relacionada al tratamiento de dicha información, la cual será obtenida a través del procedimiento de la Ley N° 30322 – “Ley sobre la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral”, en lo que resulte aplicable.

Una cuarta fuente de financiamiento legalmente prohibido se encuentra en el artículo 359-C, inciso 4 del C.P., relacionado a aquellos “que provengan de personas jurídicas nacionales o extranjeras sancionadas

penal o administrativamente en el país o en el extranjero por la comisión de un delito, o que se les haya sancionado conforme a lo señalado en la Ley N° 30424 o que se les haya aplicado las consecuencias accesorias previstas en el artículo 105 del C.P”.

Este criterio parece ser el único que ha sido construido con más originalidad que los otros tres supuestos, toda vez que no aparece como tal en alguno de los supuestos del artículo 31 de la LOP. Si bien en los incisos c), d), y e) de dicho artículo, se hace referencia a la prohibición de recibir aportes de “personas jurídicas”, el supuesto del inciso 4 del artículo 359-C del C.P., las vincula a la sanción penal o administrativa que hayan recibido tanto en nuestro territorio nacional como fuera de éste por la realización de un delito, incluyendo las “medidas administrativas” contempladas en el artículo 5 de la Ley N° 30424, o las “consecuencias jurídicas” previstas en el artículo 105 del C.P.

Por lo demás, hubiera sido muy importante que el legislador incluyera a las personas jurídicas incorporadas al proceso penal que tuvieran alguna de las “medidas preventivas” establecidas en el artículo 313 del CPP (en relación con el artículo 105 del C.P.), o de las “medidas cautelares” estipuladas en el artículo 313-A (en relación con la Ley N° 30424), sobre todo en este último caso, en cuyo literal b) hace referencia a la “*suspensión de contratar con el Estado*”, lo cual evidencia una especial gravedad que debería ser tomada en cuenta como un supuesto más dentro de las fuentes ilegales en casos de personas jurídicas con este tipo de medidas.

En ese sentido, sobre la prohibición de que empresas que contratan con el Estado puedan financiar partidos políticos, SAGÁSTEGUI señaló en su oportunidad: “Debemos criticar que entre los supuestos de prohibición de las contribuciones no se haya recogido un supuesto

común y que figuran en otras legislaciones como la española, nos referimos a la prohibición de las contribuciones de las empresas que contratan con el Estado, esto porque es factible que las empresas que contraten con el Estado deseen que el partido de gobierno de turno continúe en el poder para seguir contratando con él. (...) Por ello, estas empresas realizarán aportes a este partido y de ganar éste, puede ser un mecanismo de presión para que el partido les otorgue contratos, con lo cual se rompe el sentido que el partido que llegue al poder responda a los intereses de la población y no de terceros, esto es más cuestionable cuando el Perú acaba de salir de un gobierno que dirigió el país durante 10 años y una de sus principales características era el alto grado de corrupción²¹⁷.

Bajo esa perspectiva, proponemos de *lege ferenda* que en el inciso 4 del artículo 359-C del C.P. se incluya dentro de los supuestos de fuentes de financiamiento legalmente prohibidas, aquellos supuestos de personas jurídicas nacionales o extranjeras que mantengan medida preventiva o cautelar “vigente”.

Téngase en cuenta que, a partir de la criminalización del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, el recibir o entregar financiamiento prohibido conforme al artículo 359-C del C.P., tendría un doble efecto, por un lado, la responsabilidad administrativa y las correspondientes sanciones que la LOP señala y, por otro lado, la responsabilidad penal tanto para las personas naturales como para las personas jurídicas.

Por ello, no se estaría frente a un supuesto de *ne bis in idem*, pues ya la Corte Suprema en el Acuerdo Plenario N° 1-2007/ESV-22, estableciendo como jurisprudencia vinculante los fundamentos jurídicos

²¹⁷ SAGÁSTEGUI CRUZ, Freddy, “El financiamiento de los partidos políticos en el Perú”, en Revista Foro Jurídico, Asociación Civil Foro Académico (PUCP), Núm. N° 5, Lima, 2006, pp. 137-138.

cuarto y quinto del R.N. N° 2090-2005, indicó que es posible admitir la acumulación de sanciones emanadas de diferentes órdenes cuando se está frente a diferentes bienes jurídicos. Claro ejemplo de ello es actualmente el “delito de conducción en estado de ebriedad”, toda vez, que ante la intervención policial donde se le practica al agente una prueba de alcoholemia de salir positivo, tendrá que pagar las correspondientes multas administrativas, pero también deberá afrontar una sanción penal por la comisión del tipo penal regulado en el artículo 274 del CP.

6. Tipicidad subjetiva

6.1. Dolo

En el actual texto del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos, incorporado mediante Ley N° 30997, el dolo viene representado por el “conocimiento del origen del financiamiento”, donde el sujeto activo debe haber tenido un conocimiento directo o indirecto, en principio, de que el financiamiento es de fuente prohibida conforme a los alcances del artículo 359-C del C.P. No obstante, consideramos que dicha configuración típica de la parte subjetiva no es acertada ni tampoco ha seguido una técnica jurídica coherente con las necesidades político-criminales que propiciaron su criminalización, en la medida que presenta algunos problemas para su aplicación práctica y su operatividad.

El primer problema es que se presenta una confusión en los términos, en la medida que, en el caso del primer párrafo del artículo 359-A del C.P., se ha utilizado para el tipo base la fórmula: “*conociendo o debiendo conocer su origen*”, mientras que, en el segundo párrafo,

donde se ha regulado una circunstancia agravante de primer grado, se ha recurrido a la frase: “*siempre que conozca o deba conocer la fuente de financiamiento legalmente prohibida*”. Como se puede advertir, el supuesto del segundo párrafo no deja lugar a dudas de que se refiere a las cuatro “fuentes de financiamiento legalmente prohibidas” establecidas en el artículo 359-C del C.P. Sin embargo, en el supuesto del primer párrafo podría interpretarse que se hace referencia al conocimiento del origen del financiamiento en forma abierta, donde no solo se incluya el artículo 359-C del C.P., sino también un origen ilícito, similar al “delito de lavado de activos”.

El segundo problema tiene que ver con las dificultades probatorias, toda vez que, al incorporarse este elemento subjetivo referido al conocimiento de la “fuente legalmente prohibida”, también deberá exigirse probarse el mismo, de manera muy similar al “delito de lavado de activos”, el cual ha tenido un debate amplísimo en su desarrollo jurisprudencial a lo largo de los últimos años.

En ese sentido, haciendo una revisión de los antecedentes legislativos de la Ley N° 30997, advertimos que en un inicio los Proyectos de Ley N° 2270/2017-CR, 2653/2017-CR, y 2750/2017-CR hacían referencia expresa a las fuentes prohibidas reguladas en la Ley N° 28094, y de manera similar los proyectos de Ley N° 2792/2017-CR y 3641/2018-CR hacían mención a las fuentes prohibidas según la “ley de materia”, por lo que, en estos cinco proyectos de ley, el legislador tenía diseñado un modelo de criminalización que debía recurrir directamente a la regulación primaria, a diferencia del actual modelo, donde se hace un reenvío a un catálogo penal propio, pero con la salvedad que, en ninguno de ellos se exigía la identificación de un “conocimiento del origen del financiamiento”, pues habían concebido dicho tipo penal como un “delito de mera actividad”.

Es pertinente señalar que, no nos encontramos frente a un delito que pretenda sancionar actos concretos de financiamiento que tengan su fuente en actividades ilícitas o tengan un origen ilícito, como sí ocurre en el “delito de lavado de activos” que se encuentra regulado en el D.L. N° 1106. Por el contrario, lo que se busca en el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos es criminalizar conductas que financien partidos con clara infracción a los impedimentos legales, independientemente si aquellos se encuentran normados en la regulación primaria o en la regulación penal. Por ello, la exigencia de que el dolo pueda estar representado por un conocimiento directo o indirecto de la procedencia de la fuente de financiamiento resulta irrelevante.

Lo anterior encuentra asidero en varios modelos de criminalización estudiados previamente. Así, en España el artículo 304 bis del C.P., establece: *“con infracción en lo dispuesto en el artículo 5. Uno de la Ley Orgánica 8/2007”*. Igualmente, en el caso italiano tenemos el artículo 7, 2do p., de la Ley 195: *“se prohíben además los financiamientos [...] por parte de las empresas [...] a favor de los partidos políticos”*. En ambos casos se criminaliza en puridad los “financiamientos ilegales”.

En el caso de los modelos que criminalizan las “falsedades en el financiamiento” ocurre lo mismo. En efecto, en Brasil, su artículo 350 de la Ley 4.737 señala: *“[...] o insertar o hacer insertar en ella declaración falsa [...] para fines electorales”*. En tanto que, en Alemania, en el § 31d del *PartG*, también recurriendo a la estructura de un delito de tendencia interna trascendente, se establece: *“[...] con la intención de ocultar el origen o la utilización de los recursos del partido o su patrimonio, o de eludir la pública rendición de cuentas [...]”*. En resumen, se puede evidenciar que en dichos ordenamientos jurídicos no se ha incluido el “conocimiento del origen del financiamiento” como

parte de la estructura típica del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”.

En conclusión, teniendo en cuenta que, los Proyectos de Ley que forman parte de los antecedentes legislativos del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” establecían su estructura como “delito de mera actividad”; así como que, dicho tipo penal no se encuentra conectado a financiamientos que tengan su origen en la comisión de actividades ilícitas; y, finalmente, que los distintos modelos de criminalización en el derecho comparado no han integrado como elemento el “conocimiento del origen del financiamiento”, es que consideramos pertinente, como propuesta de *lege ferenda*, que la frase “*conociendo o debiendo conocer su origen ilícito*” debe ser suprimida, debiendo mantenerse solamente la fórmula “*proveniente de fuente de financiamiento legalmente prohibida*”, garantizándose de esta manera una mejor aplicación operativa a los casos que se puedan dar en la *praxis*, y cumpliéndose también con las necesidades político criminales de sanción de estas nuevas formas de criminalidad.

7. Circunstancias agravantes

7.1. Circunstancias agravantes de primer grado o nivel

El segundo párrafo del artículo 359-A del CP no configura un segundo tipo penal, en la medida que se ha recurrido a la técnica legislativa reservada para las circunstancias agravantes, en primer lugar, por la falta de descripción de conducta típica alguna y, en segundo lugar, el uso de la fórmula “si es delito es cometido por”. En ese sentido, queda claro pues, que aquí se ha establecido una primera circunstancia agravante de primer nivel o grado.

7.1.1. Por la condición especial del agente

Aquí el legislador ha establecido este primer grupo de agravantes fijando el incremento de la punibilidad por la condición especial del agente dentro de la estructura del partido político. En efecto, para que se configure la agravante el agente deberá tener la condición de “candidato”, “tesorero”, “responsable de campaña”, o “administrador de hecho o de derecho de los recursos de una organización política”.

De acuerdo con los alcances de esta circunstancia agravante, sólo algunos agentes dentro de un partido político han sido considerados como factor de incremento punitivo por un mayor grado de reprochabilidad; sin embargo, según la ley de la materia podremos darnos cuenta de que existen otros varios agentes que pueden pertenecer o estar vinculados con una organización política.

En efecto, conforme al artículo 4 de la LOP, modificado por Ley N° 28581, del 20 de julio de 2005, en el registro de organizaciones políticas constan los nombres de sus “fundadores”, “dirigentes”, “representantes legales”, “apoderados”, y “personeros”. Asimismo, podemos encontrar al denominado “afiliado”, el cual debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 18 de la LOP, modificado por Ley N° 30995, del 27 de agosto de 2019.

Ahora bien, resulta claro que la circunstancia agravante se encuentra más relacionada con agentes vinculados a las actividades propias del financiamiento de los “partidos políticos”, que aquellos que realizan funciones administrativas, directivas, representativas, entre otras.

En lo que respecta al “candidato”, como primer agente perteneciente al catálogo de esta circunstancia agravante, se tiene que la regulación

primaria ha hecho una clasificación según el tipo de proceso electoral que, conforme al párrafo *in fine* del artículo 4 de la LOP -incorporado por Ley N° 30673, del 20 de octubre de 2017-, pueden ser: i) Elecciones Presidenciales, ii) Parlamentarias -o también denominadas Congresales., iii) de “Representantes ante el Parlamento Andino”, iv) “Regionales”, o iv) “Municipales”. También debe hacerse una diferenciación entre el candidato de una “Organización Política” y el candidato de una “Alianza Electoral”, ello bajo los alcances del artículo 15 de la LOP -reformado por Ley N° 30995, del 27 de agosto de 2019-.

En lo referido al “tesorero”, el artículo 32 de la LOP señala que tienen competencia exclusiva en la “recepción” y el “gasto” de los “fondos partidarios”, caso contrario, si se realizan a través de un agente de la organización política diferente de aquél, se incurriría una infracción leve conforme al artículo 36, inciso a), numeral 1 de la LOP. Para ello, la norma establece que el acceso a las cuentas abiertas en el sistema financiero nacional está autorizado exclusivamente al “tesorero”.

La ley de la materia también contempla la posibilidad de que exista un tesorero nacional y tesoreros descentralizados, ello debido a que algunos partidos u organizaciones políticas pueden tener una envergadura nacional por la cual necesiten distribuciones roles y funciones en más de una persona a efectos de obtener una mejor organización interna. Asimismo, debe diferenciarse el tesorero de la organización política, y el tesorero de la alianza electoral.

En cuanto al “responsable de campaña”, la LOP a través del artículo 34.5 nos señala que son acreditados ante la ONPE por los candidatos cuando se trata de “elecciones congresales” y de “representantes ante el Parlamento Andino”, así como “elecciones regionales y municipales”.

Finalmente, el supuesto especial de agravación en este delito que incluye al “administrador de hecho o de derecho de los recursos de una organización política” no se encuentra contemplado dentro de la Ley N° 28094. No obstante, el legislador ha visto por conveniente incorporar la figura del administrador en la medida que los partidos políticos tienen un régimen equiparado al de las asociaciones.

Otra de las razones que llevaron al legislador a establecer el supuesto de “administrador de hecho” es el amplio desarrollo que ha tenido dicha figura en la doctrina²¹⁸, específicamente con la institución del “actuar por otro”, el cual se encuentra regulado en nuestro artículo 27 del C.P., y que si bien no se encuentra de manera expresa en este dispositivo normativo, el debate sobre su necesidad político criminal se ha extendido de tal forma que ha permitido la modificación del artículo 198 del C.P., a través de la Ley N° 29307, del 31 de diciembre de 2008, en el “delito de fraude en la administración de personas jurídicas”, el cual ha ampliado su “círculo de autores”, con la fórmula “el que ejerciendo funciones de administración”, con lo cual ha insertado la figura del “administrador de hecho”.

Como se sabe, el “principio de proscripción de la responsabilidad objetiva” también irradia sus alcances y efectos a las “circunstancias modificativas de la responsabilidad penal”, por lo que también es siempre importante que el agente conozca los “elementos del tipo” y además de la circunstancia correspondiente. No obstante, el legislador de manera expresa ha incorporado un elemento subjetivo relacionado al conocimiento de la fuente de financiamiento legalmente prohibida.

Al igual que en el tipo base del primer párrafo del artículo 359-A del CP, también se admite en el segundo párrafo que dicho conocimiento sea

²¹⁸ GARCÍA CAVERO, Percy, “*Derecho Penal Económico – Parte Especial*”, vol. I, Instituto Pacífico, Lima, 2015, pp. 406-407.

directo o indirecto: “[...] *siempre que conozca o deba conocer la fuente de financiamiento legalmente prohibida*”.

En principio, como ya hemos sustentado anteriormente, no compartimos el criterio de la actual configuración del tipo penal, entre otras razones, debido a la incorporación de una innecesaria exigencia del “conocimiento del origen”. Ahora bien, independientemente de ello, cabe resaltar que el legislador no ha mantenido una adecuada técnica legislativa, en la medida que ha insertado en una circunstancia agravante, tanto la posibilidad un conocimiento directo como indirecto, sin tomar en cuenta que para un incremento de reprochabilidad de esta naturaleza se debe recurrir únicamente al dolo directo.

En cuanto a la pena conminada, se advierte que los rangos se incrementan proporcionalmente respecto al tipo base. En el caso de la pena privativa de libertad no menor de 4 ni mayor de 6 años. Con relación a la pena de multa, ésta tiene un rango de 100 a 300 días multa. Y en el caso de la pena de inhabilitación, se ha establecido los incisos 1, 2, 3 y 4 del artículo 36 del CP.

7.2. Circunstancias agravantes de segundo grado o nivel

7.2.1. Por el monto del financiamiento

El legislador nacional también ha incluido “circunstancias agravantes específicas” de segundo nivel o grado, la primera de ellas establecida en el inciso a) del tercer párrafo del artículo 359-A: “a) *El valor del aporte, donación o financiamiento involucrado es superior a cincuenta (50) unidades impositivas tributarias (UIT)*”. Para ello ha establecido una pena conminada de no menor de cinco ni mayor de ocho años, y

con 120 a 350 días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del C.P.

Consideramos que el control en el flujo de los montos realizados por financiamiento a los partidos políticos y a los candidatos en campaña es un punto medular a efectos de prevenir posibles aportes bajo fórmulas que contravengan tanto la regulación primaria -Ley N° 28094-, como la regulación penal, e incluso peor aún, que provengan de un origen ilícito.

Ahora bien, el control que se realiza a nivel administrativo es bastante claro, pues en el caso del financiamiento privado, el artículo 30, literal a) de la LOP, establece que los aportantes, sean personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro pueden entregar a los partidos políticos “cuotas” o “contribuciones”, ya sea en efectivo, especie, o también mediante el uso de inmuebles en forma gratuita que no superen las 120 UIT por año. Asimismo, el literal b) nos permite visualizar otra restricción cuantitativa para los “aportes” que son obtenidos en actividades proselitistas hasta un tope de 250 UIT por actividad.

Otro escenario de regulación cuantitativa en el “financiamiento de partidos políticos” que ha introducido el legislador nacional en la regulación primaria está contemplada en el primer párrafo del artículo 30-A de la LOP, en torno a los aportes para candidaturas distintas a la presidencial, que regula que “cada aporte en efectivo o en especie que recibe el candidato para una campaña electoral, en el caso de elecciones congresales, regionales, municipales y para el Parlamento Andino, de cualquier persona natural o jurídica, no debe exceder de las 60 UIT por aportante”.

Bajo estos alcances consideramos oportuno que dicho delito contenga una circunstancia agravante vinculada al elevado monto del financiamiento, ya sea para los “partidos políticos” o para las “campañas electorales”. Por lo demás, la propia naturaleza económica del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” nos permite contemplar la posibilidad de elevar la penalidad para quienes realicen este tipo de delitos incidiendo objetivamente en los montos.

7.2.2. Por la condición especial del agente relacionado a una organización criminal

En esta “circunstancia agravante” de segundo nivel o grado el incremento de la reprochabilidad penal está en función a las particularidades de giran en torno al agente. En ese sentido, el legislador ha adoptado acertadamente la misma fórmula utilizada en la Ley N° 30077, es decir, que además de incluir al integrante de una organización criminal, ha comprendido a los “agentes periféricos no integrantes”, esto es, las “personas vinculadas a la organización”, y las “personas que actúen por encargo de la organización”.

En ese sentido, con relación al sistema jurídico español, MAROTO ha señalado: “Por otra parte, tenemos casos de corrupción política y financiación ilegal, que reciben un tratamiento netamente distinto, que de hecho tiene claramente a no reconocer la dimensión asociativa o colectiva del delito; a pesar de que la fenomenología de la financiación del terrorismo o de financiación ilegal de partidos políticos guarde similitudes, su tratamiento es enormemente dispar. Esta constelación de casos se ha resistido tradicionalmente, por tanto, a caer en el ámbito de la criminalidad organizada, aunque ha habido algunos casos. Sin embargo, precisamente la aplicación esporádica del delito de asociación ilícita a la delincuencia organizada político-empresarial tuvo,

como es sabido, uno de sus momentos en el caso *Filesa*, donde fue este tipo utilizado para castigar a los responsables de la red de empresas encargada de desviar dinero hacia el PSOE²¹⁹.

Ahora bien, necesitamos formular algunas distinciones referidas a la condición especial del agente en torno a esta agravante. En primer lugar, se tendrá un “agente benefactor” y un “agente receptor” que cometan el delito y cada uno se encontrará en un escenario diferente.

En el caso de que el “agente benefactor” cometa el delito, para aplicar la agravante deberá formar parte de una organización criminal, o ser un “agente periférico no integrante”, por lo que es perfectamente posible, que se trate una organización criminal relacionada a la criminalidad organizada clásica -tráficos ilícitos-, a la criminalidad económica-empresarial, o también a la criminalidad gubernamental.

En esta situación, se puede presentar el caso en que el “agente benefactor”, pertenezca a una organización criminal dedicada al tráfico ilícito de drogas, y comete el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” al entregar una suma de dinero en efectivo a un candidato para los gastos de campaña en un proceso electoral en curso. Ahora bien, aquí se puede presentar una especial dificultad, pues se tiene que dicho “agente benefactor” vinculado a una organización criminal, también estaría cometiendo un “delito de lavado de activos”, en la modalidad de autolavado, incluso incurriendo en una agravante de segundo grado previsto en el artículo 4 del D.L. N° 1106.

Consideramos que, en atención al concurso ideal de delitos, advertimos que se configura el “delito de lavado de activos” en cuanto se tendría un conocimiento directo del origen ilícito del dinero, pero al mismo tiempo, también se materializaría la comisión del “delito de

²¹⁹ MAROTO CALATAYUD, Manuel, “*La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*”, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 287-288.

financiamiento ilegal de partidos políticos” en la medida que estaría afectando otros bienes jurídicos tutelados, diferentes a los que se encuentran en la esfera de protección del “delito de lavado de activos”.

Por otro lado, en el caso de que el “agente receptor” cometa el delito, para que pueda configurarse la agravante también se requerirá que dicha persona forme parte de una organización criminal cualquiera sea su naturaleza. No obstante, la configuración del tipo base está diseñada para que aquel “agente receptor” realice la conducta delictiva siempre en beneficio de una organización política o alianza electoral, por lo que, el único escenario posible es que pertenezca a una organización criminal que se encuentre enquistada en un partido político, o que dicho partido político al que pertenece, o que se encuentra vinculado, o respecto del cual actuó bajo su encargo, sea en su integridad una verdadera organización criminal.

7.3. Circunstancia agravante por la condición de PEP

Adviértase que identificar a las PEP nace de la necesidad de complementar adecuadamente el “sistema de prevención contra el lavado de activos”, principalmente enfocado en la alta corrupción, aplicando medidas dirigidas a una supervisión muy rigurosa y permanente sobre ellos.

En ese sentido, JIMÉNEZ GARCÍA ha resaltado que con estas medidas se busca imponer cautelas de control diligente sobre aquellos que componen lo que denomina la “clase dirigente y política” de los Estados, principalmente expuestos al blanqueo de capitales y corrupción, y que si bien inicialmente, dichas medidas tuvieron como objetivo los dirigentes gubernamentales extranjeros, hoy se hace hincapié fundamentalmente en las PEP domésticas, tanto contra

subalternos funcionarios de la organización administrativa del Estado, como los más altos representantes de los Gobiernos²²⁰.

7.3.1. Tratamiento jurídico actual del PEP

Mediante Resolución SBS N° 4349-2016, publicada en 14 de agosto de 2016, se aprobó la “Norma sobre funciones y cargos ocupados por personas expuestas políticamente (PEP) en materia de prevención de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo”.

En ese sentido, la definición actual de personas expuestas políticamente²²¹ (PEP) considerada en el artículo 2 de la “Norma sobre funciones y cargos ocupados por personas expuestas políticamente (PEP) en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo” aprobada por el artículo 1 de la Resolución SBS N° 4349-2016, sustituyó las definiciones reguladas anteriormente y que fueron consideradas en la siguiente regulación primaria: “i) El literal k) del artículo 2 de la Norma para la Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, de aplicación

²²⁰ JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, *“La prevención y lucha contra el blanqueo de capitales – Interacciones evolutivas en un Derecho internacional global”*, Comares, Granada, 2015, pp. 261-262.

²²¹ GAFI lo ha definido en el Glosario de su *“Metodología para evaluar el cumplimiento técnico de las recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT”* (febrero 2013), de la siguiente forma: *“Las PEP extranjeras son individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes en otro país, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes. Las PEP domésticas son individuos que cumplen o a quienes se les han confiado funciones públicas prominentes internamente, como por ejemplo los Jefes de Estado o de Gobierno, políticos de alto nivel, funcionarios gubernamentales o judiciales de alto nivel o militares de alto rango, ejecutivos de alto nivel de corporaciones estatales, funcionarios de partidos políticos importantes. Las personas que cumplen o a quienes se les han confiado funciones prominentes por una organización internacional se refiere a quienes son miembros de la alta gerencia, es decir, directores, subdirectores y miembros de la Junta o funciones equivalentes. La definición de PEP no pretende cubrir a individuos en un rango medio o más subalterno en las categorías anteriores”*.

general a los sujetos obligados a informar que carecen de organismos supervisores, aprobada por la Resolución SBS N° 486-2008 y sus normas modificatorias; ii) El literal o) del artículo 3 de las Normas Especiales para la Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo aplicable a los Notarios aprobadas por la Resolución SBS N° 5709-2012 y sus normas modificatorias; iii) El literal u) del artículo 2° de la Norma para la Prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo aplicable a los Agentes de Aduana y Dueños, Consignatarios o Consignantes autorizados para operar como Despachadores de Aduana, aprobada por la Resolución SBS N° 2249-2013 y sus modificatorias”.

Ahora bien, conforme al artículo 2 de la “Norma sobre funciones y cargos ocupados por personas expuestas políticamente (PEP) en materia de prevención de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo”, las personas expuestas políticamente son aquellas que reúnen las siguientes condiciones: “i) deben ser siempre personas naturales, ya tengan la condición de nacionales o extranjeras; ii) deben cumplir funciones públicas destacadas o funciones prominentes en una organización internacional, sea en el territorio nacional o extranjero; y iii) también aquellas que han cumplido dichas funciones en los últimos cinco años posteriores al cargo; iv) que las circunstancias financieras puedan ser objeto de un interés público; v) el colaborador directo de la máxima autoridad de la institución”.

Se puede advertir que, respecto a sus normas predecesoras, en el actual marco normativo se pronuncia con mayor claridad sobre la posibilidad de que los agentes puedan tener la condición de ciudadanos extranjeros. Asimismo, especifica con una mejor redacción legal la fórmula relacionada a las funciones en una organización internacional. Por otro lado, también incrementa de dos a cinco años el periodo de supervisión legal al que son sometidas las personas

expuestas políticamente después de dejar el cargo, ello ha resultado positivo en la medida que permite a las diversas instituciones públicas a cargo un plazo mayor y más razonable para el análisis de la información financiera, pero también para el acceso a periodos más extensos que puedan facilitar un mejor control.

7.3.2. La posición de PEP como condición especial del agente

Como bien se ha desarrollado en la presente investigación, el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” no tiene como bien jurídico protegido la Administración Pública o el correcto funcionamiento de esta, y aunque puede ser cometido eventualmente por funcionarios públicos, esta condición no resulta necesaria para la configuración del tipo penal.

Analizando la financiación ilegal de partidos políticos, OLAIZOLA acertadamente ha indicado por ejemplo que “ni la doctrina ni la jurisprudencia han planteado un debate serio acerca de la posibilidad de que un cargo de un partido político pueda ser considerado funcionario a efectos penales y más bien han dado por supuesto que dicho funcionario de partido no cumplía los requisitos del artículo 24 C.P.²²²”. En efecto, quien ostente algún cargo dentro de un partido político en nuestro ordenamiento jurídico no podría tener la condición de funcionario público bajo los alcances del artículo 425 del CP.

No obstante, qué duda cabe que el “financiamiento ilegal de partidos políticos” puede darse en algunas oportunidades a través del “financiamiento finalista”, en el que se vean comprometidos algunos funcionarios públicos ligados a una organización política. En ese

²²² OLAIZOLA NOGALES, Inés, “*La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 160.

sentido, consideramos que la posición de persona expuesta políticamente como condición especial en el agente exigiría un mayor grado de reproche penal en la medida que existe adicionalmente una regulación primaria vinculada al sistema de prevención de lavado de activos, que se activa ante determinadas operaciones sospechosas.

7.3.3. Fundamentos para su sobrecriminalización como circunstancia agravante

Debemos precisar previamente que, si bien consideramos que el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” debe ser un tipo penal autónomo, tanto a nivel sustantivo como procesal, esto es, que se pueda diferenciar de otras modalidades delictivas, principalmente del “delito de lavado de activos”, ello bajo ningún término puede restringir la utilización de los mecanismos legales ya consolidados en la lucha contra el “lavado de activos” o la “corrupción”, para adecuarlos, con sus propias particularidades, al delito objeto de este análisis.

Efectivamente, la estrecha relación que existe entre el marco normativo que regula a las PEP's y el “financiamiento de partidos políticos” permite fundamentar dicha condición especial del agente como una circunstancia agravante específica en el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, en tanto que permite establecer un mayor nivel de reprochabilidad al agente por su particular posición dentro del sistema antilavado y anticorrupción.

En efecto, en la “Lista de funciones y cargos ocupados por personas expuestas políticamente (PEP) en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo” que forma parte del anexo de la Resolución SBS N° 4349-2016, se señala en el punto 2, literal m) que se encuentran en la categoría de PEP los “fundadores”, “miembros

de los órganos directivos”, “representantes legales”, “contador”, “tesorero” y “candidatos a elecciones de los partidos políticos o alianzas electorales”, a lo que se debe tener en cuenta el punto 3 que agrega que también se consideran PEP a los “colaboradores directos” de las personas indicadas en el listado, incluyendo a los PEP, en tanto en cuanto, se trate de la autoridad de mayor rango en la entidad de cual forman parte, entendiendo por “colaboradores directos” a aquellas personas que siguen a las personas antes mencionadas en la línea de mando y tienen capacidad de decisión.

Por estas razones, también proponemos de *lege ferenda* que el delito tenga una circunstancia agravante específica para aquellos agentes que tengan la condición de PEP de acuerdo con la ley de la materia o regulación primaria vigente. Aquí la pena privativa de libertad también deberá ser de 5 a 8 años, con pena de 120 a 350 días-multa, y con pena de inhabilitación, conforme a los incisos 1, 2, 3, y 4 del artículo 36 del C.P.

8. El delito de falseamiento de la información

La Ley N° 30997 también ha incorporado a través del artículo 359-B del C.P., un delito especial denominado “Falseamiento de información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas”, el cual tiene el siguiente texto legal:

“El tesorero, el responsable de campaña, el representante legal, el administrador de hecho o de derecho, o el miembro de la organización política que, con pleno conocimiento, proporciona información falsa en los informes sobre aportaciones e ingresos recibidos o en aquellos referidos a los gastos efectivos de campaña electoral o en la información financiera anual que se entrega a la entidad supervisora será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor

de seis años e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal”.

Este delito está muy cercano al modelo de criminalización alemán, pues el §31d de la “Ley de Partidos” o “*Gesetz über die politischen Parteien (PartG)*” del 31 de enero de 1994, sanciona en sus tres modalidades, el falseamiento de información relacionado con los ingresos y gastos de un partido político.

En efecto, recuérdese que, en dicho modelo se sanciona: i) suministrar datos incorrectos sobre los ingresos o el patrimonio del partido en un “informe de rendición cuentas”; ii) fraccionar y contabilizar, o permitir contabilizar fracciones resultantes cuando se tiene la condición de receptor de una donación; iii) omitir hacer entrega de una donación de manera inmediata al responsable de las finanzas.

Sin dudas, otro modelo de criminalización con el que comparte algunas semejanzas en su estructura típica es el denominado delito de “Caja Dos” previsto en el artículo 350 de la Ley 4.737 brasileño, que sanciona al que omite en documento público o privado, una declaración que debía constar, o insertar o hacer insertar en ella “declaración falsa” o cualquiera que deba ser escrita.

Ahora bien, una primera característica de esta modalidad delictiva estriba en la relevancia que se brinda a la información de aportes e ingresos, pero, además, los gastos de las organizaciones políticas, a diferencia del artículo 359-A que sólo concentra su radio de criminalización al financiamiento.

Resulta oportuno y acertado, no solo poner atención al control de los montos del financiamiento que reciben los distintos partidos políticos, sino que resulta más integral, supervisar los montos de los gastos que

realizan, poniendo especial énfasis en los gastos de campañas electorales. Así lo señala el cuarto párrafo del artículo 30-A de la LOP: *“Los ingresos y gastos efectuados por el candidato deben ser informados a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales”*.

8.1. Tipicidad objetiva

8.1.1. Sujeto activo

Nos encontramos frente a un delito especial, es decir, que el agente ha de ser cualificado. El legislador ha señalado que solo pueden ser autores el “tesorero”, el “responsable de campaña”, el “representante legal”, el “administrador de hecho o de derecho”, o el “miembro de la organización política”.

Esto se denomina en doctrina “círculo de autores”, toda vez que nos encontramos frente a un listado cerrado de agentes que puede cometer el delito. Podría tratarse de cualquier miembro del partido político, como, por ejemplo, el secretario general del mismo.

Si participa en la comisión del “delito de falseamiento de información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas” alguien que no tenga dicha condición, esto es, que no tengan las condiciones especiales que los ligan a la estructura del partido político, tendrán que seguirse las reglas establecidas en el artículo 25 del C.P., modificado por D.L. N° 1351, del 7 de enero de 2017, que señala que “el cómplice siempre responde en referencia al hecho punible cometido por el autor, aunque los elementos especiales que fundamentan la penalidad del tipo legal no concurran en él”.

8.1.2. Las conductas típicas

El verbo rector en este delito es “proporcionar” información falsa relacionada a tres aspectos sustanciales: a) “informes sobre aportaciones e ingresos recibidos”, b) “informes referidos a gastos efectivos de campaña electoral”, y c) “información financiera anual que se entrega a la entidad supervisora”.

Ahora bien, el tipo penal se encuentra determinado solo por aquellos actos de entrega de información falsa a la autoridad supervisora correspondiente, y no la que pueda entregar a cualquier otra autoridad. En ese sentido, el artículo 34.2 de la LOP, modificado mediante Ley N° 30689 del 30 de noviembre de 2017, establece que “la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas se encuentra a cargo de la ONPE, por intermedio de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios”.

En lo que se refiere a los informes anuales, el artículo 34.3 señala que los partidos políticos remiten a la ONPE, en el plazo de 6 meses contados a partir del cierre del “ejercicio anual”, un “informe de la actividad económico-financiera”, lo cual incluye “aportes”, “ingresos” y “gastos”. Bajo estas condiciones, para que se materialice el injusto, el agente podría proporcionar información falsa sobre la identificación de los aportantes, relacionada a sus nombres, números de documentos de identidad, estado civil, nacionalidades, domicilios, fechas de nacimiento, entre otros; pero también cabe como otra posibilidad, de que presente información falsa sobre el monto de sus aportes.

En ese mismo sentido, el artículo 34.6 de la LOP regula que las organizaciones políticas y los responsables de campaña presentan informes a la “Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la

ONPE”, sobre las “aportaciones” e “ingresos” recibidos, así como los “gastos” que realizan en el transcurso de la campaña electoral dentro de 15 días hábiles, los cuales se cuentan a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial de la resolución que declara que el proceso electoral correspondiente concluyó. No debe olvidarse también, que conforme lo regula el artículo 34.5, parte *in fine*, de la LOP, son los “responsables de campaña” los que tienen la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña electoral a la ONPE.

8.2. Tipicidad subjetiva

En el “delito de falseamiento de información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas” se tiene que, a diferencia del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, aquél solo admite el dolo de primer grado. En efecto, la fórmula “*con pleno conocimiento*” utilizada en el artículo 359-B del C.P. permite establecer que dicha modalidad delictiva se configura solo a través de un dolo directo, no admitiendo la posibilidad de un dolo eventual.

Asimismo, a diferencia del modelo germano, el tipo penal nacional de “*Falseamiento de información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas*” regulada en el artículo 359-B del C.P., no establece un elemento subjetivo especial que acompañe al dolo. El §31d de la *PartG* sujeta a sus tres modalidades delictivas a un “elemento de tendencia interna trascendente”: “*con la intención de ocultar el origen o la utilización de los recursos del partido o su patrimonio, o de eludir la pública rendición de cuenta*”.

Consideramos finalmente que, no fueron acertadas las razones de política-criminal que llevaron al legislador nacional a establecer que

esta modalidad delictiva, conexas al “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, albergue como única posibilidad de aplicación la del dolo directo o de primer grado. De esta manera, no podrían sancionarse supuestos de dolo eventual, con claro y manifiesto accionar de una falta de diligencia debida o mediante algunas formas de ignorancia deliberada, tanto más si nos encontramos frente a un delito cometido por un agente cualificado y con deberes propios inherentes a su especial posición jurídica o fáctica.

Por ello, en base a los fundamentos precedentemente expuestos, proponemos de *lege ferenda* que la fórmula utilizada en la parte subjetiva “*con pleno conocimiento*” sea eliminada del texto legal del artículo 359-B del C.P., para que dicho tipo penal pueda aplicarse a cualquier supuesto de forma dolosa.

9. Conclusiones preliminares

Por último, al culminar con el presente capítulo, hemos podido llegar a las siguientes conclusiones:

- En nuestro ordenamiento jurídico, debido a las modificaciones introducidas al artículo 35 de nuestra Constitución Política, mediante Ley de Reforma Constitucional N° 30905, se puede concluir que el bien jurídico protegido en el “delito de financiamiento de partidos políticos” es la “**transparencia en el financiamiento de partidos políticos, así como resguardar el rol constitucional que se les ha asignado**”.
- El “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” no se ha limitado a criminalizar contravenciones a las normas administrativas referidas al financiamiento de partidos políticos como, por ejemplo, la falta de contabilización de aportes, sino que se ha centrado en la

criminalización de actos de entrega y recepción de financiamientos ilegales que incumplan la ley de partidos políticos o la regulación primaria correspondiente.

- El delito de financiamiento ilegal de partidos políticos ***es un tipo penal autónomo*** sustantivamente que se diferencia de otros tipos penales con similar estructura como el “delito de lavado de activos”, así como de los delitos-fuente y los delitos-fin. Asimismo, se encuentra investido de una autonomía procesal, la cual le permita la investigación, juzgamiento y sanción de dichas conductas con total independencia de los procesos judiciales de los delitos-fuente o delitos-fin.
- El “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” no requiere analizar ni verificar el origen ilícito de los fondos, sino que provengan de fuente legalmente prohibida; en tal virtud, tendrá la naturaleza de un ***delito de peligro concreto***.
- El “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” complementa armoniosamente el ***sistema de prevención electoral*** a fin de neutralizar a las organizaciones criminales –criminalidad organizada, criminalidad económica, criminalidad empresarial, criminalidad gubernamental-, de acceder al poder político a través de la entrega de financiamiento a las agrupaciones políticas en forma ilícita.
- La criminalización del “financiamiento ilegal de partidos políticos” como delito dentro de nuestro ordenamiento jurídico penal recoge como fundamento lo establecido por la “Convención de Naciones contra la Corrupción” o ***Convención de Mérida***, en su artículo 7, numeral 3: “Cada Estado parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas (...) para ***aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y,***

cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos”.

- Resulta necesario incluir la ***conducta típica “ofrecer”*** que es la contraparte del verbo rector “solicitar”, en tanto que, si la actual posición político-criminal ha sido sancionar al “agente receptor” sin que haya recibido ningún tipo de financiamiento, sino que simplemente lo haya “solicitado”, resultaría necesario cubrir también aquellos casos donde el “agente benefactor” haya “ofrecido” alguna forma de financiamiento.
- Se requiere incluir también otras conductas típicas debido a la naturaleza y dinámica propia que tiene la figura del “financiamiento” en otras estructuras delictivas en el Derecho Penal, tal como ocurre con el delito de financiamiento del terrorismo (art. 4-A Decreto Ley N° 25475), delito de financiamiento del contrabando (art. 7 Ley N° 28008), delito de financiamiento de la minería ilegal (art. 307-C C.P.), entre otros.
- El legislador no ha previsto el supuesto donde el “agente receptor” acepte o reciba financiamiento ilegal del “agente benefactor” ***en beneficio de un candidato*** y no únicamente de un partido político, con lo cual dicha omisión origina una laguna de impunidad. Bajo ese orden de ideas, no resultaría correcto y coherente asumir que se podría adecuar a la circunstancia agravante de primer grado prevista en el segundo párrafo del artículo 359-A del C.P., toda vez que, en dicho supuesto el candidato sería un “agente receptor” y no un “agente beneficiario”. Una de las principales razones para incluir al “candidato” como “agente beneficiario”, la encontramos en la regulación primaria.
- El legislador debió incluir como supuesto dentro de las ***“fuentes de financiamiento legalmente prohibido”*** reguladas en el artículo 359-C del C.P., a las personas jurídicas incorporadas al proceso penal que

tuvieran alguna de las “medidas preventivas” establecidas en el artículo 313 del CPP (en relación con el artículo 105 del C.P.), o de las “medidas cautelares” estipuladas en el artículo 313-A (en referencia a la Ley N° 30424), sobre todo en este último caso, en cuyo literal b) hace referencia a la “*suspensión de contratar con el Estado*”, lo cual evidencia una especial gravedad que debería ser tomada en cuenta como un supuesto más dentro de las fuentes ilegales en casos de personas jurídicas con este tipo de medidas.

- En el actual texto del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, el dolo vendría representado por el “**conocimiento del origen del financiamiento**”, donde el sujeto activo debe haber tenido un conocimiento directo o indirecto de que el financiamiento es de fuente prohibida conforme a los alcances del artículo 359-C del C.P. En primer lugar, dicha fórmula resulta ambigua, pues podría interpretarse también el conocimiento de un origen ilícito, similar al “delito de lavado de activos”. En segundo lugar, se presentarían dificultades probatorias, principalmente a través de **prueba indiciaria**, de forma parecida al delito de lavado de activos. Aunado a ello, advertimos que en ninguno de antecedentes legislativos de la Ley N° 30997 se exigía la identificación de un “conocimiento del origen del financiamiento”, pues habían concebido dicho tipo penal como un “**delito de mera actividad**”, al igual que todos los **modelos de criminalización** investigados previamente.
- En cuanto a las circunstancias agravantes que han sido establecidas para el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, advertimos que, la estrecha relación que existe entre el marco normativo que regula a las PEP’s y el “financiamiento de partidos políticos” permite fundamentar dicha condición especial del agente como una circunstancia agravante específica en el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, en tanto que permite establecer un mayor nivel

de reprochabilidad al agente por su particular posición dentro del sistema antilavado y anticorrupción. En efecto, en la lista anexa de la Resolución SBS N° 4349-2016, se señala en el punto 2, literal m) que se encuentran en la categoría de PEP varios agentes relacionados a los partidos políticos, e incluso se menciona a los denominados “colaboradores directos”.

- Podemos concluir también que no fueron acertadas las razones de política-criminal que llevaron al legislador nacional a establecer que también el delito de **“falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas”** albergue como única posibilidad de aplicación la del dolo directo o de primer grado. De esta manera, no podrían sancionarse supuestos de dolo eventual, con claro y manifiesto accionar de una falta de diligencia debida o mediante algunas formas de ignorancia deliberada, tanto más si nos encontramos frente a un delito cometido por un agente cualificado y con deberes propios inherentes a su especial posición jurídica o fáctica. Por ello, la fórmula utilizada en la parte subjetiva **“con pleno conocimiento” debe ser suprimida del texto legal** descrito en el artículo 359-B del C.P., para que dicho tipo penal pueda aplicarse a cualquier supuesto de forma dolosa.

CAPÍTULO 6
LA RESPONSABILIDAD DE LA PERSONA JURÍDICA EN EL
DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO 6: LA RESPONSABILIDAD DE LA PERSONA JURÍDICA EN EL DELITO DE FINANCIAMIENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

1. La responsabilidad penal de la persona jurídica

Resulta innegable la mayor lesividad de las conductas protagonizadas por las personas jurídicas e inaplazable construir herramientas jurídicas de reacción penal para hacerles frente²²³.

Ahora bien, queda claro que si los recursos, dirigidos al financiamiento de un partido político, salieron del patrimonio de una persona jurídica y no del patrimonio autónomo de una persona natural, existen dos posibilidades, la primera aplicar el modelo vicarial que mantiene el Código Penal de 1991 –que requiere “identificar a una persona natural para aplicar consecuencias accesorias para personas jurídicas”-; y la segunda, aplicar un modelo de responsabilidad autónoma de la persona jurídica, asumiendo un criterio acumulativo, es decir, que independientemente de la responsabilidad de aquella, también se pueda determinar la responsabilidad penal de personas individuales, lo cual se encuentra regulado actualmente en la Ley N° 30424.

Ha sido el jurista HURTADO POZO quien comenzó a investigar en el Perú sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Su aporte consiste en crear un modelo de “capacidad de culpabilidad” que no se base en el reproche ético sino en el reproche social; expresando: “En oposición a la percepción técnica de la responsabilidad penal de las empresas, la opinión comúnmente expresada se orienta a atribuirles una responsabilidad propia y aún de índole penal. No es raro que se les reproche haber contaminado un curso de agua y exigir que deban reparar los daños causados. Así, se les tiene como culpables

²²³ TERRADILLOS BASOCO, Juan, “*Sistema penal y Estado de Derecho. Ensayos de Derecho Penal*”, Ara Editores, Lima, 2010, p.93.

por lo que han hecho. Esto implica una percepción social, expresada en el lenguaje, de que las decisiones de la persona jurídica y, por tanto, los actos cometidos por sus miembros individuales se originan en el ejercicio del poder difuso específico a ello. Dicho poder es generado por la estructura organizativa de la persona jurídica. Por tanto, la responsabilidad de los miembros individuales no se confunde con la de la persona jurídica”²²⁴.

Aunque el estado de la cuestión nos grafica una serie de dificultades para la construcción de un “modelo de responsabilidad penal de las personas jurídicas”, las cuales se pueden resumir en la falta de “capacidad de culpabilidad” y de “acción”, lo cierto es que la dogmática se ha visto obligada a ceder posiciones ante la aplastante influencia de la política-criminal, que aunque pretoriana o no, ha permitido plasmar la “responsabilidad penal de las personas jurídicas” en varios ordenamientos jurídicos.

Ahora bien, pasaremos a establecer la naturaleza jurídica de las “consecuencias accesorias para personas jurídicas” que actualmente se ajusta a nuestro código penal en el artículo 105°. Sobre el particular, en la doctrina especializada algunos consideran que pueden coexistir paralelamente en el sistema penal penas y consecuencias accesorias aplicables a personas jurídicas²²⁵. Otro sector opina que constituyen una tercera vía dentro del Derecho Penal, junto a las penas y a las medidas de seguridad, no pudiendo considerárseles penas, ya que de hacerlo el criterio para decidir el quantum de las consecuencias

²²⁴ HURTADO POZO, José, “*Compendio de Derecho Penal Económico. Parte General*”, Fondo Editorial PUCP, Lima, 2015, p. 178.

²²⁵ GARCÍA CAVERO, Percy, “*Derecho Penal. Parte General*”, 2da edición, Jurista Editores, Lima, 2012, p. 931; igualmente, GARCÍA CAVERO, Percy, “¿Debe regularse una responsabilidad penal de las personas jurídicas?” en “*20 Años de Vigencia del Código Penal peruano*”, PARIONA, Raúl (director), Grijley, Lima, 2012, p. 425.

accesorias sería la gravedad del hecho cometido y no la peligrosidad de una comisión futura de nuevos delitos²²⁶.

En contraposición a las posturas mencionadas, existe una posición jurídica bastante sólida que no la considera medidas de seguridad ni penas, es decir, no son de naturaleza punitiva, sino puramente preventivas²²⁷. Mientras que, otros enfocan el problema catalogándolas de especiales medidas administrativas aplicables a las sociedades en cuyo seno se han cometido ciertos hechos delictivos²²⁸. Finalmente, otros optan por calificarlas de medidas de carácter penal aplicables a las empresas²²⁹.

Una aproximación más coherente con dicho término es ofrecida por el maestro PRADO SALDARRIAGA, quien concluye: “Las consecuencias accesorias del artículo 105 del Código Penal son sanciones penales especiales. Se aplican a las personas jurídicas que resultan involucradas desde su actividad, administración u organización con la ejecución, favorecimiento u ocultamiento de un hecho punible²³⁰”.

2. La responsabilidad administrativa de la persona jurídica

Conforme lo establece el artículo 1 de la Ley N° 30424, este cuerpo normativo se aplica a un catálogo cerrado o *numerus clausus* de

²²⁶ MAZUELOS COELLO, Julio F., “La Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas: Aplicación al caso peruano desde una perspectiva político criminal”, en AAVV, “*Libro Homenaje al Profesor José Hurtado Pozo. El Penalista de dos mundos*”, Idemsa, Lima, 2013, p. 290.

²²⁷ VILLAVICENCIO TERREROS, Felipe, “*Derecho Penal – Parte General*”, Grijley, Lima, 2013, p. 271.

²²⁸ BRAMONT-ARIAS TORRES, Luis Miguel, “*Manual de Derecho Penal. Parte General*”, 4ta edición, Eddili, Lima, 2008, p.163.

²²⁹ POLAINO NAVARRETE, Miguel, “Sujeto activo del delito y responsabilidad penal de las personas jurídicas”, en “*El Nuevo Código Penal peruano*”, Fondo Editorial del Congreso de la República, Lima, 2011, p. 618.

²³⁰ PRADO SALDARRIAGA, Víctor, “*Determinación Judicial de la Pena y Acuerdos Plenarios*”, Editorial Idemsa, Lima, 2010, p. 189.

delitos, los cuales, en un inicio, en su texto original se centró únicamente en el “delito de cohecho activo transnacional” (artículo 397°-A del CP). Posteriormente, este dispositivo normativo se modificó mediante D.L. N° 1352, del 7 de enero del 2017, para ampliar dicha lista e incluir al “delito de cohecho activo genérico” (artículo 397° del CP), el “delito de cohecho activo específico” (artículo 398° del CP), el “delito de lavado de activos” (artículos 1, 2, 3 y 4 del D.L. N° 1106), y el “delito de financiamiento del terrorismo” (artículo 4°-A del Decreto Ley N° 25475). Aproximadamente un año y medio más tarde, la ley fue nuevamente modificada, esta vez mediante la Ley N° 30835, del 2 de agosto de 2018, para comprender al “delito de colusión” (artículo 384° del CP) y el “delito de tráfico de influencias” (artículo 400° del CP).

En este sentido, en la actualidad nuestro ordenamiento jurídico aplica la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas al número limitado, pero por el momento útil, de siete tipos penales, que son los de mayor incidencia en la *praxis* jurídica -corrupción y lavado de activos-, y que se encuentran acordes con los principales lineamientos de la actual política-criminal que asume el Estado.

En sentido, la Ley N° 30424 podrá aplicarse ante cualquier tipo de interacción que pueda tener la persona jurídica con funcionarios de la Administración, no sólo en la particular posición de proveedores del Estado y su participación en cualquiera de los procesos de contratación pública, sino que además comprenderá otras posiciones desde una específica posición de “administrados”. En ese sentido, la persona jurídica también estará expuesta a potenciales actos de corrupción en los diferentes procedimientos de obtención de licencias, concesiones, derechos y otros. También cuando las personas jurídicas se encuentren sometidos a determinados procedimientos administrativos-sancionadores, procesos arbitrales, y principalmente a concretas investigaciones fiscales y procesos judiciales. En todos estos casos, si

la persona jurídica pague sobornos u ofrezca pagarlos a un funcionario público, en beneficio y a nombre de la persona jurídica, esto es, bajo un “hecho de conexión”, ésta tendrá una responsabilidad administrativa y se le aplicará una sanción.

Tal “responsabilidad administrativa de las personas jurídicas”, sin embargo, no se aplica por la mera comisión de alguno de los delitos anteriormente descritos en el seno de una persona jurídica, sino que dicha “responsabilidad”, conforme el artículo 3º de la Ley N° 30424, se aplicará, en tanto en cuanto, se verifique lo que en doctrina se denomina “hecho de conexión”²³¹, es decir, que será atribuida únicamente cuando éstos “hayan sido materializados en su nombre” o “por cuenta de ellas” y “en su beneficio”, “directo” o “indirecto”. Lo anterior implicaría que la responsabilidad de la persona jurídica se fundamenta en la “responsabilidad por atribución”, por lo cual la persona jurídica responde por el hecho delictivo cometido por la persona física, negándose de esta manera la existencia de un hecho y una culpabilidad propios de las personas jurídicas²³².

El legislador nacional también ha estructurado la “responsabilidad de la persona jurídica” cuando los delitos hayan sido cometidos por: a) “sus socios, directores, administradores de hecho o derecho, representantes legales o apoderados de la persona jurídica, o de sus filiales o subsidiarias” -*agentes con capacidad de decisión o gestión*-; b) “la persona natural que, estando sometida a la autoridad y control de las personas mencionadas anteriormente, haya cometido el delito bajo sus órdenes o autorización” -*agentes subordinados direccionados*-; c) “la

²³¹ GÓMEZ TOMILLO, Manuel, “Introducción a la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el sistema español”, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 53-54; también denominado “hecho de referencia”, Cfr. ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel, “La responsabilidad criminal de las personas jurídicas – Problemas generales y su tratamiento en el derecho penal español”, en PARIONA ARANA, Raúl (Coord.), “La Responsabilidad Criminal de las Personas Jurídicas y otros estudios de Derecho Penal”, Grijley, Lima, 2010, p. 33.

²³² AGUDO FERNÁNDEZ, Enrique/ JAÉN VALLEJO, Manuel/ PERRINO PÉREZ, Ángel, “Derecho Penal de las personas jurídicas”, Dykinson, Madrid, 2016, p. 124.

persona natural subordinada, cuando la comisión del hecho delictivo haya sido posible porque las personas con capacidad de decisión o gestión han incumplido sus deberes de supervisión, vigilancia y control sobre la actividad encomendada, en atención a la situación concreta del caso” -*agentes subordinados por incumplimiento de compliance*-.

Todo ello, siempre y cuando exista un “hecho de conexión”, esto es que hayan sido cometidos “en nombre” o “por cuenta” de la persona jurídica y “en su provecho”. Por el contrario, las personas jurídicas no serán responsables cuando las personas naturales hayan cometido los delitos en beneficio propio o de terceros distintos a la persona jurídica.

Por otro lado, las “medidas administrativas” aplicables, conforme el artículo 5º de la ley materia de análisis, son las siguientes:

- A.** “Multa no menor al doble ni mayor al séxtuplo del beneficio obtenido o que se espera obtener con la comisión del delito, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7”.
- B.** “Inhabilitación, en cualquiera de las siguientes modalidades: **1.** Suspensión de sus actividades sociales por un plazo no menor de seis meses ni mayor de dos años; **2.** Prohibición de llevar a cabo en el futuro actividades de la misma clase o naturaleza de aquellas en cuya realización se haya cometido, favorecido o encubierto el delito. La prohibición podrá tener carácter temporal o definitivo. La prohibición temporal no será menor de un año ni mayor de cinco años; **3.** Para contratar con el Estado de carácter definitivo”.
- C.** “Cancelación de licencias, concesiones, derechos y otras autorizaciones administrativas o municipales”.
- D.** “Clausura de sus locales o establecimientos, con carácter temporal o definitivo. La clausura temporal es no menor de un año ni mayor de cinco años”.
- E.** “Disolución”.

Otro punto sumamente importante está relacionado al “modelo de prevención”, o también denominado en la doctrina como “programa de cumplimiento” o “*compliance program*”, el mismo que es considerado como una eximente de responsabilidad si se implementa conforme al marco regulatorio vigente. De esta manera el artículo 17° de la Ley N° 30324, modificado por el D.L. N° 1352, ofrece exención de responsabilidad siempre y cuando la persona jurídica adopte e implemente en su organización un “modelo de prevención” adecuado a sus características, naturaleza, necesidades y riesgos, vinculado básicamente a “medidas de vigilancia y control” idóneas, no sólo para “prevenir” los delitos comprendidos en el catálogo, sino también para “reducir” significativamente el riesgo de su comisión.

No debe olvidarse que el legislador ha impuesto como exigencia que dicho “modelo de prevención” sea implementado con anterioridad a la comisión del delito. En esa línea de ideas, los “*compliance programs*” cumplen una “función preventiva de la comisión de delitos” y “de control de la eficiencia de los aparatos organizativos”²³³.

En la doctrina, SIEBER en torno a su utilidad ha señalado: “El empleo de programas de “compliance” con la finalidad de prevenir la criminalidad depende, en primer lugar, de si estos programas pueden prevenir exitosamente la criminalidad empresarial. Si esto ocurriera, las demás cuestiones que se plantean consistirían en sí y cómo deberían implementarse, de manera efectiva, tales programas y, en especial, podrían verse influidos por el Derecho penal de la empresa”²³⁴.

²³³ MARINUCCI, Giorgio, “La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Un bosquejo histórico-dogmático” (traducido por Londoño M., Fernando), en GARCÍA VALDÉS/ CUERDA RIEZU/ MARTÍNEZ ESCAMILLA/ ALCÁCER GIRAÓ/ VALLE MARISCAL DE GANTE (Coords.), “*Estudios Penales en Homenaje a Enrique Gimbernat*”, Tomo I, Edisofer, Madrid, 2008, p. 1195.

²³⁴ SIEBER, Ulrich, “Programas de Compliance en el Derecho Penal de la Empresa. Una nueva concepción para controlar la criminalidad económica” (Traducción de Abanto Vásquez), en URQUIZO OLAECHEA/ ABANTO VÁSQUEZ/ SALAZAR

Del mismo modo, HURTADO POZO ha explicado la relación del *compliance* con su carácter autorregulatorio que exige el Estado: “La intervención del Estado se refleja en la obligación legal que se impone a las empresas para que se doten de un sistema adecuado de *compliance* de conformidad con sus características y la naturaleza de sus actividades. Esta intervención es cada vez más clara e intensa en los dominios en que existe un alto riesgo de comisión de delitos (verbigracia, en los referentes a lavado de activos, corrupción, entre otros). Así, se busca que la empresa sea transparente para que los terceros operadores en el sistema económico tengan conocimiento de las circunstancias en que pueden participar o concurrir a las actividades de la empresa en igualdad de condiciones. Para asegurar el cumplimiento de la indicada obligación, se tiende a prever sanciones administrativas, civiles o penales²³⁵”.

En cuanto a los componentes del “modelo de prevención”, el legislador ha establecido cinco elementos mínimos, y que han sido desarrollados en el artículo 17° de la Ley N° 30424, modificado por D.L. N° 1352:

- A.** “Un encargado de prevención, designado por el máximo órgano de administración de la persona jurídica o quien haga sus veces, según corresponda, que debe ejercer su función con autonomía. Tratándose de las micro, pequeña y mediana empresas, el rol de encargado de prevención puede ser asumido directamente por el órgano de administración”.
- B.** “Identificación, evaluación y mitigación de riesgos para prevenir la comisión de los delitos previstos en el artículo 1 a través de la persona jurídica”.

SÁNCHEZ (Coords.), “*Libro Homenaje a Klaus Tiedemann. Dogmática Penal de Derecho Penal Económico y Política Criminal*”, Vol. I, Fondo Editorial USMP, Lima, 2011, p. 234.

²³⁵ HURTADO POZO, José, “*Compendio de Derecho Penal Económico. Parte General*”, Fondo Editorial PUCP, Lima, 2015, p. 211.

- C. “Implementación de procedimientos de denuncia”.
- D. “Difusión y capacitación periódica del modelo de prevención”.
- E. “Evaluación y monitoreo continuo del modelo de prevención”.

En cuanto a la implementación de procedimientos de denuncia, o también conocida como “*whistleblowing system*”, la doctrina ha señalado que son “aquellos actos de delación realizados por sujetos que están o han estado vinculados con una determinada organización, ya se administrativa o empresarial, en la que se ha cometido una conducta ilícita”²³⁶.

Este sistema de denuncias o “*whistleblowing system*”, ha sido utilizado no sólo en el ámbito de la lucha contra la corrupción, sino en coyunturas de crisis financiera y grave recesión económica como la norteamericana, donde con fecha 21 de julio de 2010 se promulgó la *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, dentro de la cual se utilizó la regulación de los *whistleblowers* con el fin de promover que los trabajadores del sistema financiero informen convenientemente a las agencias gubernamentales de las posibles infracciones a las leyes de la materia, estableciendo recompensas de hasta el 30% de la cuantía total recuperada gracias a la información proporcionada²³⁷.

Ahora bien, estos cinco elementos han sido desarrollados en sus aspectos técnicos en el Reglamento de la Ley N° 30424, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2019-JUS del 9 de enero de 2019. El segundo que está referido a la identificación, evaluación y mitigación

²³⁶ RAGUÉS I VALLÈS, Ramón, “Los procedimientos internos de denuncia como medida de prevención de delitos en la empresa”, en SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (Dir.), *“Criminalidad de empresa y Compliance – Prevención y reacciones corporativas”*, Atelier, Barcelona, 2013, p. 163.

²³⁷ GONZÁLES DE LEÓN BERINI, Arturo, “El Criminal Compliance en la reforma norteamericana de la Dodd-Frank Act”, en SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (Dir.), *“Criminalidad de empresa y Compliance – Prevención y reacciones corporativas”*, Atelier, Barcelona, 2013, pp. 131-137.

de riesgos, está especialmente vinculado con nuestro tema de investigación, toda vez que el legislador en el artículo 34° del Reglamento ha fijado como “ámbito especialmente sensible” en la implementación del “modelo de prevención”, entre otros, las “contribuciones a campañas políticas”²³⁸.

En este punto, resulta relevante mencionar las reflexiones críticas formuladas por MAROTO quien afirma, en relación a la experiencia española, que las obligaciones introducidas por la Ley de Partidos para que las alineaciones políticas tengan un “programa de cumplimiento” con el fin de prevenir delitos no resultan del todo alentadoras, y que, por el contrario, tendrían razón aquellos que critican que los programas de cumplimiento pueden adoptarse como una especie de “seguros” contra la responsabilidad de naturaleza penal²³⁹.

De todo lo analizado hasta este punto, se puede advertir la necesidad de incluir dentro del artículo 1 de la Ley N° 30424, como se propuso en su oportunidad en el Proyecto de Ley N° 3641/2018-CR, el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos, debido principalmente a su estrecha vinculación a los “sistemas de prevención” de lavado de activos y de corrupción, entendiéndose, claro está, que tiene una estructura diferente a los tipos penales antes señalados.

3. Responsabilidad de las personas naturales en la empresa

Muchos han sido los criterios de solución que han permitido dar respuesta a la problemática que se suscita sobre la cuestión de

²³⁸ Dicha “área específica de riesgo” ya había sido prevista en el artículo 33° del Proyecto del Reglamento de la Ley N° 30424, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0061-2018-JUS, del 27 de febrero de 2018.

²³⁹ MAROTO CALATAYUD, Manuel, “*La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*”, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 318.

quiénes son responsables por la comisión de delitos en el seno de una persona jurídica. Se afirma también que es casi imposible determinar quiénes son responsables penalmente, pues las empresas tienen una estructura organizacional demasiado compleja, por lo que, en la doctrina se ha recurrido a acuñar este fenómeno como “organizada irresponsabilidad”²⁴⁰.

La irresponsabilidad penal a partir de la pertenencia a una estructura empresarial podría desarrollarse en dos planos. Por un lado, cuando los miembros de las empresas se escudan en la organización empresarial, es decir, “irresponsabilidad individual organizada”, y por otro, cuando ya existe al interior de la empresa toda una compleja estructura que difumina los ámbitos de responsabilidad, esto es, “irresponsabilidad estructural organizada”²⁴¹.

Dicha complejidad no sólo comprendería la forma en cómo se encuentran distribuidos los roles y las funciones como parte de la división del trabajo de una gran pluralidad de personas físicas²⁴², sino que además estaría relacionado a la extensión de empresas filiales o subsidiarias agrupadas y dirigidas por empresas matrices, todas ellas ubicadas en diferentes latitudes, por lo que la disparidad de regulaciones puede diluir la responsabilidad de cada una de las empresas agrupadas²⁴³.

Un primer punto que debe establecerse es la diferencia entre “propietarios” y “gestores”. Una persona puede ser propietario de una

²⁴⁰ SCHÜNEMANN, Bernd, “Cuestiones básicas de dogmática jurídico-penal y de política criminal acerca de la criminalidad de la empresa”, en Anuario de Derecho Penal y Ciencias, Tomo XLI, fasc. 2, Madrid, 1988, p. 533.

²⁴¹ ABANTO VÁSQUEZ, Manuel, “Dogmática penal, delitos económicos y delitos contra la administración pública”, Grijley, Lima, 2014, p. 480.

²⁴² ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura, “Criminalidad Organizada, Unión Europea y sanciones a empresas” en AAVV, “Criminalidad Organizada – Reunión de la Sección Nacional española Preparatoria del XVI Congreso de la AIDP en Budapest”, Universidad Castilla-La Mancha, Almagro, 1999, pp. 62-63.

²⁴³ TERRADILLOS BASOCO, Juan, “Cuestiones actuales de Derecho Penal Económico y la Empresa”, Ara Editores, Lima, 2010, p. 37.

empresa, pero no necesariamente dirige la misma, tampoco toma ningún tipo de decisiones. Del mismo modo, una persona puede tener la condición de “gestor”, pero no es socio ni accionista de la persona jurídica.

Otro aspecto importante está ligado a aquellos que forman parte de los “órganos de decisión” y aquellos que conforman los “órganos de ejecución”. Esto también tiene una especial relación con el “flujo de información”, pues no todas las personas en una empresa tienen el mismo nivel y calidad de información, ni tampoco puede afirmarse que sólo la cúpula mantiene “flujos de información” con mucha precisión, toda vez, que existe la posibilidad que sean los “mandos medios” y “los empleados” que manejen determinados niveles de información que no es fiscalizada por la persona jurídica.

Mucho se ha llegado a discutir sobre la determinación de cuándo se puede atribuir a un “órgano de decisión” la comisión de un delito que se ha cometido a través de un “órgano de ejecución”. Una posición en la doctrina señala que es un problema complejo y difícil de resolver porque la distribución de competencias y el traslado de decisiones a los niveles inferiores puede provocar una disolución de la responsabilidad, de modo que quien o quienes actúan pueden no ser los dueños de dichas decisiones ni ser completamente conscientes de que su aporte es de suma relevancia para la configuración de un resultado lesivo y penalmente reprochable²⁴⁴.

En efecto, en cuanto a la responsabilidad de los miembros de los “órganos de decisión” se ha recurrido en algunos casos al criterio de la “posición de garante” como una forma de cubrir los vacíos de

²⁴⁴ DEL ROSAL BLASCO, Bernardo, “Responsabilidad penal de personas jurídicas: títulos de imputación y requisitos para la exención”, en MORILLAS CUEVA, Lorenzo (Dir.), *“Estudios sobre el Código Penal Reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015)”*, Dykinson, Madrid, 2015, p. 94.

punibilidad derivados de la ausencia de responsabilidad penal²⁴⁵. Para esta posición doctrinaria, autor sólo podrá serlo el titular de un deber de garante, cuya posición debe dotarse de un contenido, por lo que se entendería que los titulares de los órganos de dirección de las empresas asumen un compromiso del control de riesgos para bienes jurídicos que pueden provenir de las personas o cosas que se encuentran sometidos a su dirección²⁴⁶.

Bajo ese orden de ideas, DEL ROSAL BLASCO sostiene que: “en el ámbito de la empresa, es generalmente admitido que los administradores tienen deberes propios del garante sobre la conducta de sus subordinados, que están orientados *ad intra*, es decir, a la evitación de resultados lesivos para la propia empresa (garante de protección), y *ad extra*, es decir, a la evitación de resultados lesivos que se produzcan sobre personas externas a partir de la actividad de los miembros de la propia empresa (garante de control)”²⁴⁷.

No obstante, dichos postulados pueden ser útiles para esquemas organizacionales limitados en número de miembros, es decir, que se trate de una empresa pequeña, pero no así cuando la persona jurídica sea estructuralmente compleja y tenga además varias filiales a nivel nacional e internacional. En estos casos no podría responsabilizarse a un Gerente General bajo el criterio de la “posición de garante” respecto a la comisión de algún delito que pueda cometer un empleado en una filial que se encuentra ubicada en una zona geográfica diferente. Por

²⁴⁵ GARCÍA CAVERO, Percy, “*Derecho Penal Económico – Parte General*”, tomo I, 2da edición, Grijley, Lima, 2007, p. 695; PÉREZ ARIAS, Jacinto, “La persona jurídica como sujeto penalmente responsable: un pretendido fundamento sociológico”, en PALMA HERRERA, José Manuel (Dir.), “*Procedimientos operativos estandarizados y responsabilidad penal de la persona jurídica*”, Dykinson, Madrid, 2014, p. 241.

²⁴⁶ BATISTA GONZÁLES, M.^a Paz, “La responsabilidad penal de los órganos de la empresa”, en BACIGALUPO, Enrique (Dir.) “*Curso de Derecho Penal Económico*”, 2da. Ed., Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 147-148.

²⁴⁷ DEL ROSAL BLASCO, Bernardo, “Responsabilidad penal de personas jurídicas: títulos de imputación y requisitos para la exención”, en MORILLAS CUEVA, Lorenzo (Dir.), “*Estudios sobre el Código Penal Reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015)*”, Dykinson, Madrid, 2015, p. 95.

ello, se ha afirmado acertadamente que, no exista consenso en la doctrina de si la posición superior en una empresa resulta un deber de garante de vigilar al subordinado²⁴⁸.

Frente a ello, también se ha recurrido tanto a la “teoría de la autoría mediata”²⁴⁹ como a la “teoría de la autoría mediata en aparatos organizados de poder”²⁵⁰. Esta última, si bien inicialmente se ha aplicado en casos emblemáticos de delitos de lesa humanidad, también luego se ha ido aplicando a casos de criminalidad organizada²⁵¹ y organizaciones terroristas. Su utilización en casos de criminalidad económica y empresarial ha ofrecido mecanismos de solución bastante interesantes, pero que se han ido limitando únicamente a los niveles más altos de los “órganos de decisión”, no permitiendo identificar otros responsables penalmente que se encuentren en otros segmentos estructurales como los “mandos medios” y los “empleados”.

Particularmente, ROXIN asume que no es posible aplicar la autoría mediata de aparatos organizados de poder en el caso del actuar delictivo dentro de empresas económicas, toda vez que éstas “trabajan generalmente dentro del marco del Derecho vigente, de tal manera que la comisión de delitos, por regla general, no es cuestión de la organización, sino de cada uno de sus trabajadores, quienes tampoco hace conocer su actividad, sino que la ocultan de los órganos de control interno”²⁵².

²⁴⁸ SCHÜNEMANN, Bernd, “*Cuestiones básicas de dogmática jurídico-penal y de política criminal acerca de la criminalidad de la empresa*”, en Anuario de Derecho Penal y Ciencias, Tomo XLI, fasc. 2, Madrid, 1988, p. 535.

²⁴⁹ GARCÍA CAVERO, Percy, “*Derecho Penal Económico – Parte General*”, tomo I, 2da edición, Grijley, Lima, 2007, p. 705.

²⁵⁰ ABANTO VÁSQUEZ, Manuel, “*Dogmática penal, delitos económicos y delitos contra la administración pública*”, Grijley, Lima, 2014, pp. 475-476.

²⁵¹ MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, Elena B., “La responsabilidad en estructuras jerárquicamente organizadas y complejas” en PARIONA ARANA, Raúl (Coord.), “*La Responsabilidad Criminal de las Personas Jurídicas y otros estudios de Derecho Penal*”, Grijley, Lima, 2010, p. 66.

²⁵² ROXIN, Claus, “*La teoría del delito en la discusión actual*”, (traducción de ABANTO VÁSQUEZ), Grijley, Lima, 2007, p. 529.

Otro ámbito importante de discusión estriba en la responsabilidad en “órganos colegiados”. Se parte de la premisa de que aquellos que hayan votado a favor de actos que permitan la comisión de delitos dentro de la empresa tendrán una responsabilidad penal, mientras que aquellos que votan en contra de la decisión antijurídica no lo tendrán.

En ese mismo sentido, GARCÍA CAVERO sostiene que todos los que participan en la sesión que materializaron su voto a favor son “competentes” por la misma, en tanto que no lo serían aquellos que realizaron un voto en contra o que no concurrieron a hacerlo, agregando que ni siquiera está obligados a impedir el proceso de votación²⁵³. Además de ello, MARÍN DE ESPINOSA precisa que “para imputar objetivamente el resultado lesivo al miembro del órgano colegiado que votó en contra del acuerdo o que se abstuvo no hay que atender al acto de votar sino al comportamiento posterior al voto”²⁵⁴.

Un problema muy particular se presenta respecto de aquellos que se “abstienen”, pues hay posiciones divididas, sobre si estas personas tienen algún tipo de responsabilidad. En torno a esta discusión, el debate gira en torno a la responsabilidad penal culposa de aquellos que votaron en contra o se abstuvieron de votar, pero que no realizaron ningún acto para impedir la ejecución de la decisión colegiada²⁵⁵.

Es importante también dentro de este análisis la institución de la “delegación” y analizar en qué casos libera o no de responsabilidad penal a los agentes dentro de una persona jurídica. Hoy en día resulta muy discutible adoptar posiciones abiertamente polarizadas, toda vez que, por un lado, si se adopta la posición de que la persona que delega

²⁵³ GARCÍA CAVERO, Percy, “*Derecho Penal Económico – Parte General*”, tomo I, 2da edición, Grijley, Lima, 2007, p. 716.

²⁵⁴ MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, Elena B., *Op. Cit.*, p. 75.

²⁵⁵ ABANTO VÁSQUEZ, Manuel, “*Dogmática penal, delitos económicos y delitos contra la administración pública*”, Grijley, Lima, 2014, p. 475.

a otra se “libera absolutamente de responsabilidad” la principal crítica apunta a que se propiciaría cuadros manifiestos de impunidad en cuanto al “delegante”; mientras que, en el otro extremo, se advierte que el “delegante” no podría delegar nada al “delegado” porque siempre sería responsable penalmente. Actualmente, se han buscado soluciones mixtas, como la denominada “competencia residual del delegante”, donde se analiza si el “delegado” es o no lo suficientemente capaz.

4. Responsabilidad de la empresa financista

Una empresa no entrega desinteresadamente un aporte para una campaña política. Existe un cuestionamiento en los casos de “financiamiento finalista”, en el sentido de que se condiciona siempre la entrega del aporte a cambio de un favor político, el cual la mayoría de las veces consiste en el favorecimiento a la empresa aportante en las licitaciones y contrataciones con el Estado, tanto a nivel municipal, regional y nacional.

Resulta por ello, sumamente importante analizar la actividad de la gestión de intereses o lobby como una forma de financiamiento de partidos políticos y que puede ser utilizado, incluso por las organizaciones criminales para acceder a canales de legitimación de capitales.

De igual modo, GARCÍA CAVERO reconoce dentro de las conductas riesgosas en el seno de las actividades de la persona jurídica el financiamiento de campañas o partidos políticos: “Si bien no hay una prohibición absoluta para realizar aportes a los partidos políticos, se deben tomar diversos recaudos para evitar que tales pagos puedan suscitar la idea de un compromiso del candidato con los intereses del

donante una vez que acceda al cargo al que postula. Uno de esos recaudos es indudablemente la cantidad del aporte. Por ello, es la misma regulación electoral la que establece unos límites cuantitativos a los aportes a partidos políticos. Estos límites deben ser estrictamente observados no solo en el caso de aportes directos, sino también de los indirectos, esto es, los realizados por intermediarios o a través de empresas controladas”²⁵⁶.

En efecto, se ha llegado a discutir en la doctrina alemana si podrían incluirse dentro del concepto de “agrupaciones criminales” a las “empresas económicas” con fines de cometer un delito establecido en la norma, aun cuando fueron engendradas de manera lícita, pero tuvieran en el fondo una actividad delictiva, tal como formar “cajas negras” a favor de partidos políticos²⁵⁷.

Bajo esa misma perspectiva, TIEDEMANN sobre la base de algunas experiencias en la jurisprudencia alemana, como el conocido Caso Kohl y otros, admite como posible la existencia de la “constitución de cajas negras” en el ámbito privado: “Los mismos criterios deben aplicarse también a la constitución de cajas negras en la economía privada. El caso Kohl (T. del Landon Bonn en *NStZ* 2001, p. 375 y ss.) y Kamther (*TFA*, s. penal, tomo 51, p. 100y ss., con anotación crítica de Ransiek, *NJW* 2007, p. 1727 y ss. y Saliger, *NStZ* 2007, p. 545 y ss.) castiga la constitución de cajas negras provenientes de donaciones a un partido político a favor de su presidente (o su presidencia). El que el donante, en el primer caso, exigiera posiblemente esta forma de proceder no excluye la infracción del deber de salvaguarda patrimonial que tiene la directiva en relación al partido político, como tampoco lo excluye, en el segundo caso, el posible origen ilegal de los fondos. La

²⁵⁶ GARCÍA CAVERO, Percy, “*Criminal Compliance, en especial compliance anticorrupción y antilavado de activos*”, Instituto Pacífico, Lima, 2017, p. 183.

²⁵⁷ ABANTO VÁSQUEZ, Manuel, “*Dogmática penal, delitos económicos y delitos contra la administración pública*”, Grijley, Lima, 2014, p. 477.

Segunda Sala Penal del TFA (loc. Cit.) aprecia concretamente un delito de administración desleal, en la ocultación de 22 millones de marcos del patrimonio del CDU realizada por los órganos de dirección del partido en Hessen, primero en Suiza y después en Liechtenstein. La prescripción impidió apreciar la omisión punible de la no revelación hasta el descubrimiento del patrimonio extranjero. El riesgo de que exigiera la devolución de la financiación estatal recibida por el partido constituye un daño adicional en el patrimonio del CDU federal²⁵⁸.

5. Responsabilidad del partido político

En principio, no debe confundirse la eventual disolución a la que pueda ser condenada una persona jurídica, con la “cancelación de inscripción” de la persona jurídica por “declaración de ilegalidad”. En este segundo caso, conforme lo establece el primer párrafo del artículo 14 de la LOP, nuestra Corte Suprema de Justicia, cuando medie una solicitud del “Fiscal de la Nación” o del “Defensor del Pueblo”, y garantizando el “derecho a la pluralidad de instancia”, tiene la facultad de declarar la “ilegalidad” de un partido u organización política cuando corrobore que sus actividades atentan los principios democráticos.

La norma exige además que, el partido político haya vulnerado sistemáticamente libertades y derechos fundamentales exculpando acciones de violencia con objetivos políticos, haya apoyado a organizaciones relacionadas al terrorismo y el narcotráfico.

Explicada esta diferenciación, corresponde en adelante desarrollar lo pertinente a la responsabilidad del partido político por la comisión del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”.

²⁵⁸ TIEDEMANN, Klaus, “Manual de Derecho Penal Económico. Parte Especial, con importantes textos legales y reglamentos”, Grijley, Lima, 2012, p. 181.

Recientemente, se ha emitido en el Caso Gürtel la Sentencia N° 20/2018 del 17 de mayo de 2018, por la Audiencia Nacional – Sala en lo Penal, Sección Segunda, donde se ha establecido la responsabilidad del Partido Popular, bajo la figura del partícipe a título lucrativo, conforme al artículo 122 del CP español:

“Los hechos son anteriores a la reforma del Código Penal operada por Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio, que introdujo la responsabilidad penal de las personas jurídicas, por lo que no se está dilucidando en este procedimiento una posible responsabilidad penal del Partido Popular como persona jurídica, lo que no es jurídicamente factible por la fecha de los hechos, con independencia de la apariencia de los mismos como constitutivos de allegamiento ilegal de fondos provenientes de delitos de prevaricación, cohecho y otros y de la intervención que hubiera podido tener personas relevantes de dicho partido político, que se aprovecharon para su realización de sus cargos públicos obtenidos como miembros de dicho partido, tanto de su estructura central, como las territoriales, que han sido enjuiciadas en el presente y que con su actividad delictiva desarrollada en los términos como se deja constancia en diversos pasajes de esta sentencia, produjeron beneficios económicos cuantificables al Partido Popular, consistentes en la financiación ilegal de actividades y diversos actos políticos realizados en campañas y precampañas electorales para sus candidatos, que de otro manera hubieran tenido que ser sufragados directamente con recursos económicos propios del partido político en cuestión²⁵⁹.”

En lo que respecta al caso español, y la relación entre el “delito de financiación ilegal de partidos políticos” y las agrupaciones políticas, MAZA ha señalado: “Delito, por consiguiente, claramente enmarcado

²⁵⁹ Caso Gürtel, Sentencia N° 20/2018 emitida el 17 de mayo de 2018, pp. 1522-1524.

en la actividad propia del partido político, del que son serios candidatos para su comisión, al menos especialmente en algunas de las distintas figuras que lo componen, precisamente las personas físicas integrantes de esa organización y reportando un indudable beneficio económico para la misma, por lo que se ubica, de modo muy evidente, en la tipicidad delictiva precursora de la responsabilidad de estas formaciones²⁶⁰.

En nuestra opinión, el partido político que recibe un aporte también eventualmente podría tener responsabilidad penal en los casos que recibe *financiamiento ilegal* o *financiamiento finalista*. Si bien su naturaleza política le reviste de un especial tratamiento, ello no necesariamente debería anular por completo la “responsabilidad penal” del “partido político” como “persona jurídica” por un denominado *defecto de organización*.

Actualmente, la premisa *societas delinquere non potest*²⁶¹ parece haber cedido ante la política-criminal para la “responsabilidad penal de las personas jurídicas”.

No obstante, delimitar quién es responsable en el seno de una “persona jurídica” es sumamente complejo, pues como cataloga un sector de la doctrina estaríamos en realidad frente a una “organizada irresponsabilidad”²⁶². Podemos comenzar por preguntarnos quién es el propietario de una sociedad o persona jurídica, y la respuesta dependerá de si tenemos un inversionista que coloca un sustancioso

²⁶⁰ MAZA MARTÍN, José Manuel, “*Delincuencia electoral y responsabilidad penal de los partidos políticos*”, Wolters Kluwer, Madrid, 2018, p. 431.

²⁶¹ Cfr. DE LA CUESTA ARZAMENDI, José L., “Personas Jurídicas, consecuencias accesorias y responsabilidad penal”, en NIETO MARTÍN, Adán (Coord.), “*Libro Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: in memoriam*”, Volumen 1, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2001, pp. 967 y ss.

²⁶² Cfr. sobre este término, GARCÍA CAVERO, Percy, “La imputación penal a la empresa y desde la empresa en el pensamiento jurídico-penal del Profesor Jesús-María Silva Sánchez”, en Sánchez-Ostiz Gutiérrez, Pablo/ Robles Planas, Ricardo (Coords.), “*La crisis del Derecho penal contemporáneo*”, Atelier, Barcelona, 2010, p. 150.

capital comprando acciones, pero no dirige la empresa, o de otro lado, aquél que sin colocar ningún capital dirige la empresa, en ese sentido las responsabilidades variarán.

Si a ello le sumamos los mandos medios que regularmente tienen un cierto grado de capacidad de decisión, ni que decir de los empleados que pertenecen a los órganos de ejecución. En este último caso, se tendrá que verificar si la orden ha sido manifiestamente ilícita. En cuanto a los asesores, aun cuando no tienen la misma capacidad de decisión que los órganos de representación, si pueden llegar a tener determinados niveles de responsabilidad si se extralimitan del ámbito de su rol y propician la comisión de determinados delitos.

Frente a lo expuesto, la actual teoría de la imputación objetiva, a través de sus filtros de “riesgo permitido”, “prohibición de regreso”, “principio de confianza” e “imputación a la víctima”, permite reducir el problema de quién es el responsable en la comisión de determinados delitos en el seno de una empresa a una sola pregunta: ¿quién es el competente? En efecto, identificar quién o quiénes son los competentes permite identificar de manera más clara quiénes deben responder penalmente por determinadas conductas delictivas.

Y la tendencia en la imputación objetiva es siempre ir hacia arriba o escalar en la imputación hasta la cúpula que se encarga de dirigir la persona jurídica. Incluso en el desarrollo de la imputación en la cúpula puede evidenciar algunos inconvenientes como las decisiones colegiadas, pues queda claro que si en un colegiado de tres, dos votan a favor de una decisión que implica la orden de ejecutar una conducta delictiva, y el tercero vota en contra, solo tendrían responsabilidad los dos primeros; pero si el tercero en vez de votar en contra, se abstiene entonces su nivel de responsabilidad sería muy difícil de establecer.

6. Conclusiones preliminares

Para terminar este último capítulo, procedemos a exponer las siguientes conclusiones arribadas:

- Se ha podido evidenciar **la necesidad de incluir dentro del artículo 1 de la Ley N° 30424**, como se propuso en su oportunidad en el Proyecto de Ley N° 3641/2018-CR, el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, debido principalmente a su estrecha vinculación a los “sistemas de prevención” de “lavado de activos” y de “corrupción”, entendiéndose, claro está, que tiene una estructura diferente a los tipos penales antes señalados.
- En la mayoría de los casos, una empresa no entrega desinteresadamente un aporte para una campaña política. **Existe un cuestionamiento en los casos de “financiamiento finalista” o corrupción “quid pro quo”, en el sentido de que la empresa benefactora condiciona siempre la entrega del aporte a cambio de un favor político**, el cual la mayoría de las veces consiste en el favorecimiento a la empresa aportante en las licitaciones y contrataciones con el Estado, tanto a nivel municipal, regional y nacional. **El partido político que resulta “agente beneficiario” de un aporte también eventualmente podría tener responsabilidad penal en los casos que recibe “financiamiento ilegal” o “financiamiento finalista”**. Si bien su naturaleza política le reviste de un especial tratamiento, ello no necesariamente debería anular por completo la “responsabilidad penal” del “partido político” como “persona jurídica” por un denominado “defecto de organización”.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES GENERALES

En este apartado, luego de que se ha cumplido con acreditar las hipótesis secundarias y la hipótesis principal declaradas en el Marco Metodológico de la presente investigación, se pueden arribar a las siguientes conclusiones generales:

1. Las organizaciones criminales a nivel internacional han mantenido vínculos muy estrechos con la clase política. Conforme se señala en la doctrina, este fenómeno demuestra que las organizaciones criminales **además de buscar incansablemente poder económico y tecnológico, siempre están a la caza del poder político, entre otras cosas para obtener un “blindaje político”**. Como contraparte, al parecer, las redes y mafias criminales de políticos y altos funcionarios que ostentan el poder político no son ajenos a seguir la flecha imantada del anhelado poder económico, no sólo para satisfacer su apetito insaciable por mantenerse en el poder, sino para disfrutar impunemente el fruto de sus propios esfuerzos por haber conseguido el poder político.
2. La narcopolítica es la **confluencia reservada y necesaria, de intereses y acuerdos de dos grandes bloques, por un lado, autoridades públicas, grupos económicos, fuerzas policiales y, por otro lado, el crimen organizado de tráfico ilícito de drogas**, cuya caracterización va de la mano con un alto grado de compartimentaje interno y externo. De ello se desprende como una consecuencia, el hecho de que los altos funcionarios y la clase política se conviertan en socios estratégicos de los criminales, lo cual puede determinar dos posibilidades: i) Que bajo un determinado periodo de tiempo de acuerdos los criminales no sólo busquen apoyo, sino la

dirección y el control de un sector de la política, ii) Que sea finalmente la política la que termine corrompiendo al narcotráfico.

3. La criminalización para el abordaje del “financiamiento ilegal de partidos políticos” reposa en primer término, sobre la necesidad de delimitar su autonomía, tanto sustantiva como procesal. ***La autonomía sustantiva le permitirá cumplir con dos objetivos. El primero de ellos, es diferenciarse de otros tipos penales que puedan entrar en concurso aparente de leyes, es decir, que tengan una estructura típica muy similar, tal como puede suceder con el delito de lavado de activos***, el delito de enriquecimiento ilícito, delitos tributarios, entre otros. El segundo de ellos es diferenciarse de los delitos-fuente que puedan servir de financiamiento de los partidos políticos como el tráfico ilícito de drogas, o de los delitos-fin que puedan evidenciar los reales propósitos criminales detrás de las contribuciones como el cohecho activo, tráfico de influencias, colusión, etc. En cuanto al segundo de los aspectos, la criminalización del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos ha tenido como principal justificación de la intervención penal el principio de subsidiariedad por la insuficiencia de los tipos penales delictivos tradicionales para abarcar la financiación ilegal de los partidos.
4. La autonomía procesal, en cambio, le permitirá cumplir también con dos objetivos. El primero de ellos es tener ***la capacidad de iniciar y desarrollar una investigación fiscal y juicio oral sin depender de los procesos abiertos o no de los delitos-fuente o de los delitos-fin***. El segundo de ellos es de sancionar eficazmente a los autores del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos en forma independiente a los resultados de los procesos judiciales de los delitos-fuente o de los delitos-fin.

5. La importancia del financiamiento de partidos políticos privado radica en que para el “pensamiento político liberal” los partidos políticos tienen una base principalmente privada, ello supone que sus recursos han de nutrirse en gran medida del ámbito privado. Se ha afirmado en la doctrina que algunos “programas del gobierno” pueden estar cercanamente vinculados a los partidos políticos y para la victoria en las campañas estos partidos se encuentran supeditados a los aportes de la clase empresarial. ***En la doctrina se conocen cinco formas de financiamiento privado a los partidos políticos: “las cuotas de los afiliados”, “los donativos”, “los préstamos y créditos”, “la gestión del patrimonio propio” y “los ingresos atípicos”.***
6. Actualmente, nuestro ordenamiento jurídico tiene un marco normativo que regula el financiamiento de los partidos políticos, el cual se encuentra principalmente en la Ley N° 28094 –inicialmente denominada Ley de Partidos Políticos, actualmente Ley de Organizaciones Políticas (LOP)-, publicada el 1 de noviembre de 2003. Esta desarrolla tanto las diferentes fuentes legales de financiamiento (artículo 30), como las “fuentes de financiamiento prohibidas” (artículo 31), tales como entidades del Estado, confesiones religiosas, personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras, personas jurídicas nacionales sin fines de lucro, personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, personas con condena o mandato de prisión preventiva, así como aportes anónimos. Asimismo, se han establecido una escala de infracciones y de sanciones. ***A pesar de ello, en la práctica dicha “regulación primaria” no ha sido suficiente para el tratamiento oportuno y eficaz frente a las diferentes modalidades de financiamiento ilegal de partidos políticos durante las últimas décadas.***
7. Los modelos de criminalización en el ***derecho comparado*** del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” analizados tienen como

bien jurídico protegido la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos en función a su rol constitucional en un sistema democrático.

8. En la mayoría de los modelos analizados el “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” se encuentra en una ley especial relacionada a los partidos políticos o materia electoral. Solo España, Estados Unidos de Norteamérica y Colombia lo configuran dentro del código penal, pero bajo la fórmula de un tipo penal en blanco que hace un reenvío directo a la "regulación primaria", es decir, a la ley de financiación partidos políticos.
9. ***Los modelos de criminalización en el derecho comparado del delito de financiamiento ilegal de partidos políticos analizados no inciden la carga de imputación en la fuente de la que emana el financiamiento y si ésta tiene una procedencia delictiva***, sino que están estructurados como delitos que permiten fortalecer modelos de prevención bajo el adelantamiento de la barrera punitiva.
10. En nuestro ordenamiento jurídico, debido a las modificaciones introducidas al artículo 35 de nuestra Constitución Política, mediante Ley de Reforma Constitucional N° 30905, se puede concluir que el bien jurídico protegido en el delito de financiamiento de partidos políticos es la ***transparencia en el financiamiento de partidos políticos, así como resguardar el rol constitucional que se les ha asignado***. Por esta razón, si bien indirectamente se ven afectados también el sistema electoral, así como el correcto funcionamiento de la Administración Pública, se deberá incluir en el texto del Código Penal vigente un nuevo Título XVII BIS denominado “Delitos contra el sistema de partidos políticos”, teniendo como Capítulo Único “Delitos de financiamiento ilegal de partidos políticos”, donde se regulen los artículos 359-A, 359-B y 359-C.

11. El “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” no se ha limitado a criminalizar contravenciones a las normas administrativas referidas al financiamiento de partidos políticos como, por ejemplo, la falta de contabilización de aportes, sino que se ha centrado en la ***criminalización de “actos de entrega y recepción” de financiamientos ilegales que incumplan la ley de partidos políticos o la regulación primaria correspondiente.***
12. El “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” ***es un tipo penal autónomo*** sustantivamente que se diferencia de otros tipos penales con similar estructura como el delito de lavado de activos, así como de los delitos-fuente y los delitos-fin. Asimismo, se encuentra investido de una autonomía procesal, la cual le permita la investigación, juzgamiento y sanción de dichas conductas con total independencia de los procesos judiciales de los delitos-fuente o delitos-fin.
13. El “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” no requiere analizar ni verificar el origen ilícito de los fondos, sino que provengan de fuente legalmente prohibida; en tal virtud, tendrá la naturaleza de un ***delito de peligro concreto.***
14. El “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” complementa armoniosamente el ***sistema de prevención electoral*** a fin de neutralizar a las organizaciones criminales –criminalidad organizada, criminalidad económica, criminalidad empresarial, criminalidad gubernamental-, de acceder al poder político a través del financiamiento ilegal de los partidos políticos.
15. La criminalización del “financiamiento ilegal de partidos políticos” como delito dentro de nuestro ordenamiento jurídico penal recoge como

fundamento lo establecido por la Convención de Naciones contra la Corrupción o **Convención de Mérida**, en su artículo 7, numeral 3: *“Cada Estado parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para **aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos**”.*

16. Resulta necesario incluir la **conducta típica “ofrecer”** que es la contraparte del verbo rector “solicitar”, en tanto que, si la actual posición político-criminal ha sido sancionar al “agente receptor” sin que haya recibido ningún tipo de financiamiento, sino que simplemente lo haya “solicitado”, resultaría necesario cubrir también aquellos casos donde el “agente benefactor” haya “ofrecido” alguna forma de financiamiento. Otro fundamento que abona es la cobertura integral de protección del bien jurídico tutelado bajo el principio de lesividad, por ello, también debe efectivizarse la sanción a las diversas formas en las que el “agente benefactor” pueda “ofrecer” algún tipo de recurso económico, y consiga con ello poner en peligro del bien jurídico. Adicionalmente, en la medida que el legislador ha pretendido que el tipo penal de financiamiento ilegal de partidos políticos adopte las diferentes modalidades típicas del delito de cohecho, y siendo que, en el delito de cohecho activo, una de sus conductas típicas es “ofrecer”, consideramos que le brindaría mayor cobertura para su aplicación operativa a los casos concretos, y a la vez cumpliría adecuadamente los fines político-criminales de sanción penal efectiva a todos los agentes involucrados en el financiamiento ilegal de la política.

17. Se requiere incluir también otras conductas típicas debido a la naturaleza y dinámica propia que tiene la figura del “financiamiento” en

otras estructuras delictivas en el Derecho Penal, tal como ocurre con el delito de financiamiento del terrorismo (art. 4-A Decreto Ley N° 25475), delito de financiamiento del contrabando (art. 7 Ley N° 28008), delito de financiamiento de la minería ilegal (art. 307-C C.P.), entre otros. En ese sentido, ***otra de las conductas que deben formar parte del tipo penal es “financiar”***, lo cual se debe entender como todo acto de búsqueda y obtención de recursos económicos o financieros vinculados a contribuciones, aportes, donaciones o beneficios de cualquier tipo.

18. El legislador no ha previsto el supuesto donde el “agente receptor” acepte o reciba financiamiento ilegal del “agente benefactor” ***en beneficio de un candidato*** y no únicamente de un partido político, con lo cual dicha omisión origina una laguna de impunidad. Bajo ese orden de ideas, no resultaría correcto y coherente asumir que se podría adecuar a la circunstancia agravante de primer grado prevista en el segundo párrafo del artículo 359-A del C.P., toda vez que, en dicho supuesto el candidato sería un “agente receptor” y no un “agente beneficiario”. Una de las principales razones para incluir al “candidato” como “agente beneficiario”, la encontramos en la regulación primaria. En el texto anterior del artículo 31 de la LOP -texto de la Ley N° 29490-, se establecía que los candidatos no podían recibir donaciones directas de ningún tipo, sino con conocimiento de su partido político. En esa misma línea, dicha regulación primaria ha sufrido algunas modificaciones sustanciales, tal como ocurre en el caso del artículo 30-A -incorporado mediante Ley N° 30689-, que permite a un candidato recibir aportes en efectivo o en especie para una campaña electoral, aunque en forma limitada por un monto que no debe exceder las 60 UIT por aportante.
19. El legislador debió incluir como supuesto dentro de las ***“fuentes de financiamiento legalmente prohibido”*** reguladas en el artículo 359-C del C.P., a las personas jurídicas incorporadas al proceso penal que

tuvieran alguna de las “medidas preventivas” establecidas en el artículo 313 del CPP (en relación con el artículo 105 del C.P.), o de las “medidas cautelares” estipuladas en el artículo 313-A (en referencia a la Ley N° 30424), sobre todo en este último caso, en cuyo literal b) hace referencia a la “*suspensión de contratar con el Estado*”, lo cual evidencia una especial gravedad que debería ser tomada en cuenta como un supuesto más dentro de las fuentes ilegales en casos de personas jurídicas con este tipo de medidas.

20. En el actual texto del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos”, el dolo vendría representado por el “**conocimiento del origen del financiamiento**”, donde el sujeto activo debe haber tenido un conocimiento directo o indirecto de que el financiamiento es de fuente prohibida conforme a los alcances del artículo 359-C del C.P. En primer lugar, dicha fórmula resulta ambigua, pues podría interpretarse que se hace referencia al conocimiento del origen del financiamiento en forma abierta, donde no solo se incluya el artículo 359-C del C.P., sino también un origen ilícito, similar al delito de lavado de activos. En segundo lugar, se presentarían dificultades probatorias, toda vez que, al incorporarse este elemento subjetivo referido al conocimiento de la fuente legalmente prohibida, también deberá exigirse probarse el mismo principalmente a través de **prueba indiciaria**, de forma parecida al delito de lavado de activos, el cual ha tenido un debate amplísimo en su desarrollo jurisprudencial a lo largo de los últimos años. Aunado a ello, advertimos que en ninguno de antecedentes legislativos de la Ley N° 30997 se exigía la identificación de un “conocimiento del origen del financiamiento”, pues habían concebido dicho tipo penal como un “**delito de mera actividad**”. Otro factor que contribuye a dicha conclusión se basa en el estudio de todos los **modelos de criminalización** investigados previamente, en los cuales tampoco se ha incluido el “conocimiento del origen del financiamiento” como parte de la estructura típica del delito de financiamiento ilegal de partidos

políticos. En ese sentido, consideramos que la frase “*conociendo o debiendo conocer su origen ilícito*” **debe ser suprimida**, debiendo mantenerse solamente la fórmula “*proveniente de fuente de financiamiento legalmente prohibida*”, garantizándose de esta manera una mejor aplicación operativa a los casos que se puedan dar en la *praxis*, y cumpliéndose también con las necesidades político-criminales.

21. En cuanto a las circunstancias agravantes que han sido establecidas para el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos, advertimos que, la estrecha relación que existe entre el marco normativo que regula a las PEP's y el financiamiento de partidos políticos permite fundamentar dicha condición especial del agente como una circunstancia agravante específica en el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos, en tanto que permite establecer un mayor nivel de reprochabilidad al agente por su particular posición dentro del sistema antilavado y anticorrupción. En efecto, en la lista anexa de la Resolución SBS N° 4349-2016, se señala en el punto 2, literal m) que se encuentran en la categoría de PEP varios agentes relacionados a los partidos políticos, e incluso se menciona a los denominados “colaboradores directos”.
22. Podemos concluir también que no fueron acertadas las razones de política-criminal que llevaron al legislador nacional a establecer que también el delito de “***falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas***” albergue como única posibilidad de aplicación la del dolo directo o de primer grado. De esta manera, no podrían sancionarse supuestos de dolo eventual, con claro y manifiesto accionar de una falta de diligencia debida o mediante algunas formas de ignorancia deliberada, tanto más si nos encontramos frente a un delito cometido por un agente cualificado y con deberes propios inherentes a su especial posición

jurídica o fáctica. Por ello, la fórmula utilizada en la parte subjetiva **“con pleno conocimiento” debe ser suprimida del texto legal** descrito en el artículo 359-B del C.P., para que dicho tipo penal pueda aplicarse a cualquier supuesto de forma dolosa.

23. Se ha podido evidenciar **la necesidad de incluir dentro del artículo 1 de la Ley N° 30424**, como se propuso en su oportunidad en el Proyecto de Ley N° 3641/2018-CR, el delito de financiamiento ilegal de partidos políticos, debido principalmente a su estrecha vinculación a los sistemas de prevención de lavado de activos y de corrupción, entendiéndose, claro está, que tiene una estructura diferente a los tipos penales antes señalados.
24. En la mayoría de los casos, una empresa no entrega desinteresadamente un aporte para una campaña política. **Existe un cuestionamiento en los casos de “financiamiento finalista” o corrupción “quid pro quo”, en el sentido de que la empresa benefactora condiciona siempre la entrega del aporte a cambio de un favor político**, el cual la mayoría de las veces consiste en el favorecimiento a la empresa aportante en las licitaciones y contrataciones con el Estado, tanto a nivel municipal, regional y nacional. **El partido político que resulta “agente beneficiario” de un aporte también eventualmente podría tener responsabilidad penal en los casos que recibe “financiamiento ilegal” o “financiamiento finalista”**. Si bien su naturaleza política le reviste de un especial tratamiento, ello no necesariamente debería anular por completo la “responsabilidad penal” del “partido político” como “persona jurídica” por un denominado “defecto de organización”.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES

1. En base a lo expuesto en la presente investigación presentamos como parte de las recomendaciones, el siguiente texto legal para el Código Penal vigente como propuesta de *lege ferenda*:

“Título XVII BIS

Delitos contra el Sistema de Partidos Políticos

Capítulo Único

Delitos de financiamiento ilegal de partidos políticos”

“Artículo 359-A.- Financiamiento prohibido de organizaciones políticas”

*“El que, de manera directa o indirecta, **financia**, solicita, acepta, **ofrece**, entrega o recibe aportes, donaciones, contribuciones o cualquier otro tipo de beneficio **proveniente de fuente de financiamiento legalmente prohibida**, en beneficio de **un candidato** o de una organización política o alianza electoral, registrada o en proceso de registro, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años y con sesenta a ciento ochenta días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal.*

La pena privativa de libertad será no menor de cuatro ni mayor de seis años y con cien a trescientos días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal, si el delito es cometido por el candidato,

tesorero, responsable de campaña o administrador de hecho o derecho de los recursos de una organización política, siempre que conozca o deba conocer la fuente de financiamiento legalmente prohibida”.

“La pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años y con ciento veinte a trescientos cincuenta días multa, e inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal, si:

a) El valor del aporte, donación o financiamiento involucrado es superior a cincuenta (50) unidades impositivas tributarias (UIT).

b) El agente comete el delito como integrante de una organización criminal o persona vinculada a ella o actúe por encargo de la misma.

c) El agente tiene la condición de personas expuestas políticamente (PEP) conforme a la ley de la materia”.

“Artículo 359-B.- Falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas”

*“El tesorero, el responsable de campaña, el representante legal, el administrador de hecho o de derecho, o el miembro de la organización política **que proporciona** información falsa en los informes sobre aportaciones e ingresos recibidos o en aquellos referidos a los gastos efectivos de campaña electoral o en la información financiera anual que se entrega a la entidad supervisora será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de seis años e*

inhabilitación conforme al artículo 36, incisos 1, 2, 3 y 4, del Código Penal”.

“Artículo 359-C.- Fuentes de financiamiento legalmente prohibidas”

“Son fuentes de financiamiento legalmente prohibidas aquellas que provengan de:

“1. Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste, distintas del financiamiento público directo o indirecto a las organizaciones políticas”.

“2. Los aportes anónimos dinerarios superiores a dos (2) unidades impositivas tributarias”.

“3. Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo, según información obtenida a través del procedimiento de la ley sobre la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral, en lo que resulte aplicable. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena”.

“4. Los que provengan de personas jurídicas nacionales o extranjeras sancionadas penal o administrativamente en el país o en el extranjero por la comisión de un delito, o que se les haya sancionado conforme a lo señalado en la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, o se les haya aplicado las consecuencias

*accesorias previstas en el presente código, **así como también las medidas preventivas o medidas cautelares reguladas en el mismo cuerpo legal***'.

2. Asimismo, debido a que la comisión del “delito de financiamiento ilegal de partidos políticos” tiene una alta incidencia de participación de personas jurídicas es que se propone la modificación del artículo 1 de la Ley N° 30424 – “Ley de responsabilidad administrativa de las personas jurídicas”:

*“La presente ley regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por los delitos previstos en los **artículos 359-A, 359-B, 359-C**, 384, 397, 397-A, 398 y 400 del Código Penal, en los artículos 1, 2, 3 y 4 del Decreto Legislativo 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado y en el artículo 4- A del Decreto Ley 25475, Decreto Ley que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio”.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AAVV., *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Fasc. 2, Giuffrè Editore, Milano, 2000.
2. ABEL SOUTO, Miguel, *“El blanqueo de dinero en la normativa internacional”*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2002.
3. AGRELL, Per J./ GAUTIER, Axel, “Rethinking Regulatory Capture”, in HARRINGTON Jr., Joseph E./ KATSOUALACOS, Yannis (Editores), *“Recent Advances in the Analysis of Competition Policy and Regulation”*, Edward Elgar, Cheltenham, 2012.
4. ASÚA BATARRITA, Adela, “Terrorismo y conductas periféricas”, en García Ramírez, Sergio/ Islas de Gonzáles Mariscal, Olga (Coord.), *“Panorama Internacional sobre Justicia Penal. Política Criminal, Derecho Penal y Criminología”*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 2007.
5. AUSTIN, Reginald/ TJERNSTÖRM, Maja, *“Funding of Political Parties and Election Campaigns”*, International Idea, Stockholm, 2003.
6. BACA OLAMENDI, Laura (Comp.), *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000.
7. BACIGALUPO, Enrique, *“Principios Constitucionales del Derecho Penal”*, Hammurabi, Buenos Aires, 1999.

8. BACIGALUPO, Enrique, *“Teoría y Práctica del Derecho Penal”*, Tomo I, Marcial Pons, Madrid, 2009.

9. BANKS, Cyndi/ BAKER, James, *“Comparative, International, and Global Justice: Perspectives from Criminology and Criminal Justice”*, SAGE Publications, California, 2016.

10. BARRETO MORENO, Antonio Alejandro, “Inhabilidades de la contratación estatal, efectos y neopunitivismo en el estatuto anticorrupción”, en ALVIAR García, Helena (Coord.), *Nuevas tendencias del derecho administrativo*, Universidad de Los Andes, Temis, Bogotá, 2016.

11. BATISTA GONZÁLES, M.^a Paz, “La responsabilidad penal de los órganos de la empresa”, en BACIGALUPO, Enrique (Dir.) *“Curso de Derecho Penal Económico”*, 2da. Ed., Marcial Pons, Madrid, 2005.

12. BEARE, Margaret E., *“Encyclopedia of Transnational Crime and Justice”*, Sage, Washington D.C., 2012.

13. BECCHI, Ada, *“Criminalità organizzata. Paradigmi e scenari delle organizzazioni mafiose in Italia”*, Donzelli, Roma, 2000.

14. BENDEL, Petra, “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etc.”, en Nohlen, Dieter/ Picado, Sonia/ Zovatto, Daniel (Comp.), *“Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1998.

15. BIANCO, Alessandro, *“Il finanziamento della politica in Italia”*, A. Giuffrè, Milán, 2001.

16. BLACKBURN, Robert, *"The Electoral System in Britain"*, Macmillan, London, 1995.
17. BLUMENBERG, Manuela/ NASSMACHER, Karl-Heinz/ ONKEN, Holger, "Germany: current issues of aging party finance regime", en Mendilow, Jonathan/ Phélippeau, Eric, *"Handbook of Political Party Funding"*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018.
18. BOATRIGHT, Robert G., "Party Funding in the Unites States", en Mendilow, Jonathan/ Phélippeau, Eric, *"Handbook of Political Party Funding"*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018.
19. BRAMONT-ARIAS TORRES, Luis Miguel, *"Manual de Derecho Penal – Parte General"*, Eddili, 4ta edición, Lima, 2008.
20. BRIOSCHI, Carlo Alberto, *"Breve historia de la corrupción"*, traducción de Juan Ramón Azaola, 1era reimpresión, Taurus, Madrid, 2019.
21. BUSCAGLIA, Edgardo, *"Lavado de dinero y corrupción política. El arte de la delincuencia organizada internacional"*, Debate, México D.F., 2015.
22. BUSTOS RAMÍREZ, Juan J./ HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán, *"Lecciones de Derecho Penal"*, Vol. N° 1, Trotta, Madrid, 1999.
23. BUSTOS RAMÍREZ, Juan, "In-seguridad y lucha contra el terrorismo", en LOSANO, Mario G./ MUÑOZ CONDE, Francisco (Coord.) *"El Derecho ante la globalización y el terrorismo"*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

24. CASAS ZAMORA, Kelvin, "On Organized Crime and Political Finance: Why does the connection matter?", en CASAS ZAMORA, K. (Ed.) *"Dangerous Liaisons, Organized Crime y Political Finance in Latin America and Beyond"*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2013.

25. CENTANO, Alessandro, "La lotta al terrorismo internazionale e la repressione dei reati internazionali dopo l'entrata in vigore della legge 31 luglio 2005, n° 155", en ALEO, Salvatore/ BARONE, Guiseppe, *"Quaderni dil Dipartamenti di Studi Politici"*, N° 3/2008, Università Degli Studi di Catania, Guifrè Editore, Milán.

26. CEPEDA ULLOA, Fernando, *"Narcotráfico, financiación política y corrupción"*, Ecoe Ediciones, Bogotá, 2011.

27. CISTERNA, Alberto, "Tracciabilità Finanziaria e Presidi Antireciclaggio", en AAVV, *"La tracciabilità dei pagamenti"*, Maggioli Editori, Dogana, 2011.

28. COLAJANNI, Napoleone, *"Corruzione politica"*, Tropea, Catania, 1888.

29. CRESSEY, Donald Ray, *"Criminal organization: its elementary forms"*, Harper & Row, New York.

30. CUBAS VILLANUEVA, Víctor, *"Constitución, Proceso y Poder Político"*, Palestra, Lima, 2000.

31. CURZIO, Leonardo, "Organized Crime and Political Campaign Finance in Mexico", en BAILEY, John/ GODSON, Roy (editores), *"Organized Crime & Governability, Mexico and the*

US – Mexican Borderlands”, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000.

32. D’ADDIO, Mario, “Luigi Sturzo e i partiti politici”, en MALGERI, F. *“Luigi Sturzo nella storia d’Italia”*, Storia e Letteratura, Roma, 1973.
33. D’ADDIO, Mario, “Sturzo e Rosmini”, en Istituto Luigi Sturzo, *“Universalità e cultura nel pensiero di Luigi Sturzo: atti del Convegno Internazionale di Studio Roma”*, Rubbettino, Catanzaro, 2001.
34. DAVIGO, Piercamillo / MANNOZZI, Grazia, *“La corruzione in Italia: percezione sociale e controllo penale”*, Laterza, Roma, 2007.
35. DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis/ GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea, *“Crimen.Org. Evolución y Claves de la Delincuencia Organizada”*, Ariel, Barcelona, 2010.
36. DE LA CUESTA ARZAMENDI, José L., “Personas Jurídicas, consecuencias accesorias y responsabilidad penal”, en Nieto Martín, Adán (Coord.), *“Libro Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: in memoriam”*, Volumen 1, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2001.
37. DE PASQUALE, Fabio. “La operación manos limpias. Análisis del caso italiano” (traducción de Jorge Guerrero), en AAVV, *“Narcotráfico, Política y Corrupción”*, Editorial Temis, Bogotá, 1997.
38. DELLA PORTA, Donatella/ VANNUCCI, Alberto, *“Corruzione politica a amministrazione pubblica”*, Il Mulino, Bologna, 1994.

39. DEL ROSAL BLASCO, Bernardo, "Responsabilidad penal de personas jurídicas: títulos de imputación y requisitos para la exención", en MORILLAS CUEVA, Lorenzo (Dir.), *"Estudios sobre el Código Penal Reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015)"*, Dykinson, Madrid, 2015.
40. DEYSTINE, Anne, "The definition of Corruption in the United States: A Case Study of Deregulation by Litigation", in MENDILOW, Jonathan/ PELEG, Ilan (Eds.), *"Corruption and Governmental Legitimacy: A Twenty-First Century Perspective"*, Lexington Books, Maryland, 2016.
41. DI AMATO, Astolfo, *"Codice di Diritto Penale delle Imprese e delle Società"*, Giufrè Editore, Milán, 2011.
42. DI NICOLA, Andrea, *"La criminalità economica organizzata: le dinamiche dei fenomeni, una nuova categoria concettuale e le sue implicazioni di policy"*, Franco Angeli, Milán, 2017.
43. DIEZ-PICAZO, Luis María, *"La criminalidad de los gobernantes"*, Crítica, Barcelona, 2000.
44. DIZARD, Jake/ Walker, Christopher/ Cook, Sarah, *"Countries at the Crossroads. An analysis of Democratic Governance"*, Freedom House, Washington DC, 2010.
45. DURAND GUEVARA, Anahí, "Participación al interior de los partidos políticos: el caso del partido aprista" en GROMPONE, Romeo (Editor), *"La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques"*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, PUCP, Lima, 2007.

46. EPSTEIN, Leon, *"Political Parties in American Mold"*, University of Wisconsin Press, Wisconsin, 1986.
47. EWING, Kate, *"The Funding of Political Parties in Britain"*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987.
48. FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo, "La Fenomenología del Lavado de Dinero, sus Efectos sobre la Economía y el Bien Jurídico Protegido" en BLANCO CORDERO/ FABIÁN CAPARRÓS/ PRADO SALDARRIAGA/ ZARAGOZA AGUADO, *"Combate al Lavado de Activos desde el Sistema Judicial – Edición Especial para el Perú"*, OEA, 2014.
49. FERRAJOLI, Luigi, *"Derecho y Razón – Teoría del Garantismo Penal"*, Trotta, Madrid, 1995.
50. FERREIRA RUBIO, Delia M., "Argentina: Two Cases", en CASAS-ZAMORA, Kelvin (editor) *"Dangerous Liaisons, Organized Crime y Political Finance in Latin America and Beyond"*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2013.
51. FERRERO COSTA, Raúl, *"Perú: Secuestro y Rescate de la Democracia (1992-2000)"*, Fondo de Cultura Económica, Lima, 2001.
52. FERRERO R., Raúl, *"Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional General y Comparado"*, 8va edición, Grijley, Lima, 2000.
53. FIORENTINO, Daniele, *"Gli Stati Uniti e il Risorgimento d'Italia 1848-1901"*, Gangemi Editore, Roma, 2013.

54. FISHER, Jeff/ WALECKI, Marcin/ CARLSON, Jeffrey (editores), *“Political Finance in Post-Conflicts Societies”*, USAID, Washington D.C., 2006.
55. FONSECA, Brian/ Pestana, Randy, “A Symptom of Crisis in Honduras. Drug Trafficking”, en ZEPEDA, Roberto/ ROSEN Jonathan D., *“Cooperation and Drug Policies in Americas. Trends in the Twenty-First Century”*, Lexington Books, Maryland, 2015.
56. FONTÁN BALESTRA, Carlos, *“Derecho Penal – Introducción y Parte General”*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998.
57. FORZATI, Francesco, *“Il Finanziamento Illecito ai Partiti Politici: Tecniche di tutela ed esigenze di riforma”*, Jovene, Napoli, 1998.
58. FRAZZICA, Giovanni, “Percorsi di formazione della (s) fiducia: la costruzione giornalistica dei rapporti tra mafia e politica”, en LA SPINA, Antonio/ RIOLO, Claudio (Coords.), *“Il Mezzogiorno nel Sistema Politico Italiano. Classi dirigenti, Criminalità Organizzata, Politiche Pubbliche”*, Franco Angeli, Milán, 2012.
59. GARCÍA CAVERO, Percy, “Aspectos básicos de la reforma del delito de administración fraudulenta de persona jurídica en el Código Penal peruano”, en GÓMEZ-JARA DIEZ/ GARCÍA CAVERO (Eds.), *“La administración desleal de los órganos societarios”*, ARA Editores, Lima, 2010.
60. GARCÍA CAVERO, Percy, *“Criminal Compliance, en especial compliance anticorrupción y antilavado de activos”*, Instituto Pacífico, Lima, 2017.

61. GARCÍA CAVERO, Percy, *“Derecho Penal Económico – Parte Especial”*, vol. I, Instituto Pacífico, Lima, 2015.
62. GARCÍA CAVERO, Percy, *“Derecho Penal Económico – Parte General”*, tomo I, 2da edición, Grijley, Lima, 2007.
63. GARCÍA CAVERO, Percy, *“Derecho Penal - Parte General”*, 2da edición, Jurista Editores, Lima, 2012.
64. GARCÍA CAVERO, Percy, “¿Debe regularse una responsabilidad penal de las personas jurídicas?”, en PARIONA, Raúl (Dir.), *“20 Años de Vigencia del Código Penal peruano”*, Grijley, Lima, 2012.
65. GARCÍA CAVERO, Percy, “La imputación penal a la empresa y desde la empresa en el pensamiento jurídico-penal del Profesor Jesús-María Silva Sánchez”, en SÁNCHEZ-OSTIZ GUTIÉRREZ, Pablo/ ROBLES PLANAS, Ricardo (Coord.), *“La crisis del Derecho penal contemporáneo”*, Atelier, Barcelona, 2010.
66. GIMENO FELIU, José María, “La corrupción en la contratación pública”, en CASTRO MORENO/ OTERO GONZÁLES (Dir.), *“Prevención y tratamiento punitivo de la corrupción en la contratación pública y privada”*, Dykinson, Madrid, 2016.
67. GONZALES-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *“La financiación de los partidos políticos en Alemania tras la sentencia de Tribunal Constitucional de 9 de abril de 1992”*, en Revista Española de Derecho Constitucional, Año 12, Núm. 36, septiembre-diciembre, 1992.

68. GÓMEZ TOMILLO, Manuel, *“Introducción a la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el sistema español”*, Lex Nova, Valladolid, 2010.
69. GRECO, Luis/ TEIXEIRA, Adriano, “Aproximação a uma teoria da corrupção”, en LEITE, Alaor/ TEIXEIRA, Adriano (Organizadores) *“Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito”* FGV Editora, Rio de Janeiro, 2017.
70. HASSEMER, Winfried/ MUÑOZ CONDE, Francisco, *“Introducción a la criminología y al derecho penal”*, Tirant lo Blanch, Valencia.
71. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan, “La Delimitación del concepto de Partido Político. Las Teorías sobre el origen y evolución de los Partidos Políticos”, en MELLA VÁSQUEZ, Manuel (editor), *“Curso de Partidos Políticos”*, Akal, Madrid, 1997.
72. HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán, *“Bien Jurídico y Estado Social y Democrático de Derecho – El Objeto Protegido por la norma penal”*, 2da. Ed., Editorial Jurídica ConoSur, Santiago de Chile, 1992.
73. HURTADO POZO, José, *“Compendio de Derecho Penal Económico. Parte General”*, Fondo Editorial PUCP, Lima, 2015.
74. HURTADO POZO, José/ PRADO SALDARRIAGA, Víctor, *“Manual de Derecho Penal – Parte General”*, Tomo I y II, 4ta edición, Idemsa, Lima, 2011.

75. JESCHECK, Hans-Heinrich/ WEIGEND, Thomas, *“Tratado de Derecho Penal – Parte General”* (trad. OLMEDO CARDENETE, Miguel), Vol. N° 1 y 2, Instituto Pacífico, Lima, 2014.
76. JIMÉNEZ RUIZ, Francisco Javier, *“Financiamiento a Partidos Políticos y Teoría de Juegos”*, Porrúa, México D.F., 2005, p. 152.
77. JIMÉNEZ VILLAREJO, Carlos, “Corrupción y sistema político” en ARROYO ZAPATERO, Luis/ NIETO MARTÍN, Adán (Coord.), *“Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude”*, Ediciones Castilla-La Mancha, Cuenca, 2006.
78. LAHERA PARADA, Eugenio, *“Chile como pregunta”*, Serie Ciencias Humanas. Políticas Públicas, Editorial LOM, Santiago de Chile, 2004.
79. LANCHESTER, Fulco, *“La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni”*, Giufre Editore, Milán, 2006.
80. LAPIRA, Timothy M./ THOMAS, Herschel F., *“Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests”*, University of Kansas Press, Kansas, 2017.
81. LARROSA HARO, Manuel, “Partidos Políticos, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos”, en EMMERICH, Gustavo/ ALARCÓN, Víctor (Coord.), *“Tratado de Ciencia Política”*, Anthropos, Barcelona, 2007.

82. LEONI, Francesco, *“El financiamiento de partidos políticos en Italia”*, (traducción de Alfonso Saldoval y Álvarez), en Revista de Estudios Políticos, N° 147-148, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1966.
83. LÓPEZ MUÑOZ, Julián, *“Criminalidad Organizada. Aspectos jurídicos y criminológicos”*, Dykinson, Madrid, 2015.
84. MAGATTI, Mauri, *“Corruzione politica e società italiana”*, Il Mulino, Bologna, 1996.
85. MALLORY, Stephen L., *“Understanding Organized Crime”*, 2nd ed., Jones & Barlett Learning, Massachusetts, 2012.
86. MANTOVANI, Ferrando, *“La Riduzione della Criminalità”*, en Pérez Álvarez, Fernando (Ed.), *“Universitas Viata. Homenaje a Ruperto Núñez Barbero”*, Universidad de Salamanca – Aquilafuente, Salamanca, 2007.
87. MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, Elena B., *“La responsabilidad en estructuras jerárquicamente organizadas y complejas”* en PARIONA ARANA, Raúl (Coord.), *“La Responsabilidad Criminal de las Personas Jurídicas y otros estudios de Derecho Penal”*, Grijley, Lima, 2010.
88. MARINUCCI, Giorgio, *“La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Un bosquejo histórico-dogmático”* (traducido por Londoño M, Fernando), en GARCÍA VALDÉS/ CUERDA RIEZU/ MARTÍNEZ ESCAMILLA/ ALCÁCER GIRAÓ/ VALLE MARISCAL DE GANTE (Coords.), *“Estudios Penales en Homenaje a Enrique Gimbernat”*, Tomo I, Edisofer, Madrid, 2008.

89. MAROTO CALATAYUD, Manuel, *“La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal”*, Marcial Pons, Madrid, 2015.
90. MATAS DALMASES, Jordi, “Los partidos políticos y los sistemas de partidos”, en CAMINAL BADIA, Miquel (Coord.), *“Manual de Ciencia Política”*, Tecnos, Madrid, 1996.
91. MAZA MARTÍN, José Manuel, *“Delincuencia electoral y responsabilidad penal de los partidos políticos”*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018.
92. MAZUELOS COELLO, Julio F., “La Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas: Aplicación al caso peruano desde una perspectiva político criminal”, en AAVV, *“Libro Homenaje al Profesor José Hurtado Pozo. El Penalista de dos mundos”*, Idemsa, Lima, 2013.
93. MCMANAMIN, Iain, *“If Money Talks, What Does it Say? Corruption and Business Financing of Political Parties”*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
94. MEDINA, Jorge (Consultor), *“Los candidatos ante la corrupción”*, Revista Portafolio – Diario El Comercio, Lima, 13 de enero de 2016.
95. MELLA, Marcelo, *“Elementos de la Ciencia Política. Concepto, Actores y Procesos”*, Vol. N° 1, RIL Editores, Santiago de Chile, 2012.
96. MILLER, Debra A., *“Political Corruption”*, Cengage Gale, Farmington Hills, 2007.

97. MILITELLO, Vincenzo, "Concusión y cohecho de los funcionarios públicos: cuestiones problemáticas e hipótesis de reforma en Italia" (traducción de María Acale), en Terradillos Basoco, Juan María/ Acale Sánchez, María (Coords.), *"Temas de Derecho Penal Económico. III Encuentro Hispano-Italiano de Derecho Penal Económico"*, Trotta, Madrid, 2004.
98. MIR PUIG, Santiago, *"Introducción a las Bases del Derecho Penal"*, 2da. Ed., B de F, Buenos Aires, 2003.
99. MONZINI, Paola, *"Gruppi criminali a Napoli e Masiglia"*, Meridiana Libri, Catanzaro, 1999.
100. NEWEL, James L., *"The Politics in Italy, Governance in a Normal Country"*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
101. OLAIZOLA NOGALES, Inés, *"La financiación ilegal de los partidos políticos: un foco de corrupción"*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
102. PASQUINO, Gianfranco, *"Il sistema politico italiano: autorità, istituzioni, società"*, Bononia University Press, Boloña, 2002.
103. PAUCAR CHAPPA, Marcial, *"Narcopolítica y lavado de activos: un análisis de las personas expuestas políticamente (PEP's) y el financiamiento de partidos políticos"*, Actualidad Penal, Vol. N° 17, Lima, noviembre 2015.
104. PAUCAR CHAPPA, Marcial, *"El delito de financiamiento ilegal de partidos políticos en el derecho comparado"*, Gaceta Penal & Procesal Penal, N° 121, Lima, julio 2019.

105. PEASE GARCÍA, Henry, *“Por los pasos perdidos. El Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006”*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2006.

106. PEELE Gillian/ KAYE Robert, “La regulación de los conflictos de interés: asegurando la rendición de cuentas en el Estado moderno”, en SANDOVAL, Irma Eréndira (Coord.) *“Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad”*, Siglo XXI, México DF, 2009.

107. PERELLI, Luciano, *“La corruzione politica nell’antica Roma”*, Biblioteca Universali Rizzoli, Milano, 1994.

108. PÉREZ ARIAS, Jacinto, “La persona jurídica como sujeto penalmente responsable: un pretendido fundamento sociológico”, en PALMA HERRERA, José Manuel (Dir.), *“Procedimientos operativos estandarizados y responsabilidad penal de la persona jurídica”*, Dykinson, Madrid, 2014.

109. PICCIO, Daniela R./ VAN BIEZEN, Ingrid, “Political finance and the cartel party thesis”, in Mendilow, Jonathan/ Phélippeau, Eric, *“Handbook of Political Party Funding”*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018.

110. PLAGIARO, Antonio, *“Il Diritto Penale fra Norma e Società”*, vol. n° 2, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

111. POLAINO NAVARRETE, Miguel, “Protección de Bienes Jurídicos y Confirmación de la Vigencia de la Norma: ¿Dos Funciones Excluyentes?” en JAKOBS, Günther/ POLAINO NAVARRETE, Miguel, *“Bien Jurídico, Vigencia de la Norma y Daño Social”*, Ara Editores, Lima, 2010.

112. POLAINO NAVARRETE, Miguel, "Sujeto activo del delito y responsabilidad penal de las personas jurídicas", en *"El Nuevo Código Penal peruano"*, Fondo Editorial del Congreso de la República, Lima, 2011.
113. PRADO SALDARRIAGA, Víctor R., *"Criminalidad Organizada"*, Idemsa, Lima, 2006.
114. PRADO SALDARRIAGA, Víctor, *"Determinación Judicial de la Pena y Acuerdos Plenarios"*, Idemsa, Lima, 2010.
115. PRADO SALDARRIAGA, Víctor, "Los delitos periféricos al lavado de activos en el DL 1106", en AAVV, *"Libro Homenaje al Profesor José Hurtado Pozo"*, Idemsa, Lima, 2013.
116. PUENTE ABA, Luz María, *"El delito de financiación ilegal de partidos políticos"*, Tirant lo blanch, Valencia, 2017.
117. QUIROZ, Alfonso W., *"Historia de la corrupción en el Perú"*, IEP, Lima, 2013.
118. RAGUÉS I VALLÈS, Ramón, "Los procedimientos internos de denuncia como medida de prevención de delitos en la empresa", en SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María (Dir.), *"Criminalidad de empresa y Compliance – Prevención y reacciones corporativas"*, Atelier, Barcelona, 2013.
119. RICHARDS, James, *"Transnational Criminal Organizations, Cybercrime, and Money Laundering"*, CRC Press, Florida, 1999.
120. RODRÍGUEZ GÓMEZ, Carmen, "Aspectos Penales de la corrupción en la Administración Pública", en RODRÍGUEZ

- GARCÍA, Nicolás/ FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (Coord.), *“La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar”*, Ratio Legis, Salamanca, 2004.
121. ROMANO, Bartolomeo, *“Guida alla parte speciale del diritto penale”*, 3 Ed., Giuffrè Editore, Milano, 2007.
122. ROMANO, Mario, *“I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali”*, 3 Ed., Giuffrè Editore, Milano, 2013.
123. ROMERO FLORES, Beatriz, *“Partidos Políticos y Responsabilidad Penal. La Financiación Electoral Irregular”*, Atelier, Barcelona, 2005.
124. RONCAGLIOLO, Rafael, *“Los Partidos Políticos en el Perú”*, Idea Internacional, Lima, 2009.
125. ROSE-ACKERMAN, Susan, *“Corruption: A Study in Political Economy”*, Academic Press, New York, 1978.
126. ROSE-ACKERMAN, Susan/ PALIKFA, Bonnie J., *“Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform”*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016.
127. ROXIN, Claus, *“La teoría del delito en la discusión actual”*, (traducción de ABANTO VÁSQUEZ), Grijley, Lima, 2007.
128. RUGGIERO, Vincenzo, “Italy: Who corrupts whom?”, in Gounev, Philip/ Ruggiero Vincenzo (editores) *“Corruption and Organised Crime in Europe, Illegal Partnership”*, Routledge, Londres, 2012.

129. RUIZ DE CASTILLA Y PONCE DE LEÓN, Francisco, *“Las clasificaciones de los tributos e impuestos”*, Revista Derecho & Sociedad, N° 17, Lima, 2001.
130. RUIZ RODRÍGUEZ, Luis Ramón, “Encubrimiento y receptación. Los específicos elementos subjetivos del injusto”, en AAVV, *“Libro Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos: In Memoriam”*, Vol. II, Ediciones Universidad de Salamanca, Cuenca, 2001.
131. SÁINZ-CANTERO CAPARRÓS, José E., “Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos” en MORILLAS CUEVA, Lorenzo (Dir.) *“Sistema de Derecho Penal – Parte Especial”*, 2da edición, Dykinson, Madrid, 2015.
132. SALINGER, Lawrence M., *“Encyclopedia of White-Collar & Corporate Crime”*, Vol. n° 1, Arkansas State University, Sage Publications, California, 2005.
133. SAGÁSTEGUI CRUZ, Freddy, *“El financiamiento de los partidos políticos en el Perú”*, en Revista Foro Jurídico, Asociación Civil Foro Académico (PUCP), Núm. N° 5, Lima, 2006.
134. SCAGLIONE, Attilio, *“Reti Mafiose. Cosa Nostra e Camorra: organizzazioni criminali a confronto”*, Franco Angeli, Milán, 2011.
135. SCARROW, Susan E., “Political finance regulation and equality: comparing strategies and impact”, in Mendilow, Jonathan/ Phélippeau, Eric, *“Handbook of Political Party Funding”*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018.

136. SCHULTE-BOCKHOLT, Alfredo, *"The Politics of Organized Crime and the Organized Crime of Politics. A Study in Criminal Power"*, Lexington Books, Oxford, 2006.
137. SCHÜNEMANN, Bernd, *"Cuestiones básicas de dogmática jurídico-penal y de política criminal acerca de la criminalidad de la empresa"*, en Anuario de Derecho Penal y Ciencias, Tomo XLI, fasc. 2, Madrid, 1988.
138. SCIARRONE, Rocco, *"Processi di Globalizzazione e criminalità organizzata"*, en FANTOZZI, Pietro, *"Potere politico e globalizzazione"*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2005.
139. SIEBER, Ulrich, *"Programas de Compliance en el Derecho Penal de la Empresa. Una nueva concepción para controlar la criminalidad económica"* (Traducción de Abanto Vázquez), en Urquiza Olachea/ Abanto Vázquez/ Salazar Sánchez (Coords.), *"Libro Homenaje a Klaus Tiedemann. Dogmática Penal de Derecho Penal Económico y Política Criminal"*, Vol. I, Fondo Editorial USMP, Lima, 2011.
140. SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María, *"Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo"*, Bosch, Barcelona, 1992.
141. SMILOV, Daniel, *"Party Funding, Campaign Finance, and Corruption in Eastern Europe"*, in Smilov, Daniel/ Toplak, Jurij, *"Political Finance and Corruption in Eastern Europe – The Transition Period"*, Ashgate, Hampshire, 2008.
142. SMITH, Bradley A. *"Unfree Speech. The Folly of Campaign Finance Reform"*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 2001.

143. SPAGNOLO, Giuseppe, *"I reati di illegale finanziamento dei partiti politici"*, Cedam, Padova, 1990.
144. SUTHERLAND, Edwin H., *"El delito de cuello blanco"* (traducción de Rosa del Olmo), La Piqueta, Madrid, 1999.
145. TERRADILLOS BASOCO, Juan, *"Sistema penal y Estado de Derecho. Ensayos de Derecho Penal"*, Ara Editores, Lima, 2010.
146. TERRADILLOS BASOCO, Juan, *"Cuestiones actuales de Derecho Penal Económico y la Empresa"*, Ara Editores, Lima, 2010.
147. TIEDEMANN, Klaus, *"Manual de Derecho Penal Económico. Parte Especial, con importantes textos legales y reglamentos"*, Grijley, Lima, 2012.
148. UNODC, *"Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries"*. Global Programme against Transnational Organized Crime, Nueva York, 2002.
149. VAN BIEZEN, Ingrid, "Campaign and Party Finance", in LeDuc/ Niemi/ Norris (Editores) *"Comparing Democracies. Elections and Voting in the 21st Century"*, Sage, Washington D.C., 2009.
150. VILLAR, Oliver/ COTTLE, Drew, "Cocaine, Death Squads, and the War on Terror", Monthly Review Press, Nueva York, 2011.
151. VILLAVICENCIO TERREROS, Felipe, "Derecho Penal – Parte General", Grijley, Lima, 2013.

152. VIRGA, Pietro, "Il partito politico nell'ordinamento giuridico", Giuffrè, Milán, 1948.

153. WALECKI, Marcin, "Political Finance in Poland", in SMILOV, Daniel/ TOPLAK, Jurij, *"Political Finance and Corruption in Eastern Europe – The Transition Period"*, Ashgate, Hampshire, 2008.

154. WHITEHEAD, Laurence, "High Level Political Corruption in Latin America: A "Transitional" Phenomenon?", en HEIDENHEIMER, Arnold/ JOHNSTON, Michael (eds.), *"Political Corruption: Concepts and Contexts"*, 3 ed., Transaction Publishers, New Jersey, 2009.

155. WILLIAMS, Robert, Aspects of Party Finance and Political Corruption, in Williams, Robert (Editor), "Party Finance and Political Corruption", Palgrave-Macmillan, Londres, 2000.

156. WRIGHT, Allan, "Organised Crime", Routledge, London, 2013.

157. ZAFFARONI, Eugenio/ ALAGIA, Alejandro/ SLOKAR, Alejandro, *"Derecho Penal – Parte General"*, 2da. Ed., Ediar, Buenos Aires, 2002.

158. ZAFFARONI, Raúl, *"Hacia un realismo jurídico penal"*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1993.

159. ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel, "La responsabilidad criminal de las personas jurídicas – Problemas generales y su tratamiento en el derecho penal español", en PARIONA ARANA, Raúl (Coord.), *"La Responsabilidad Criminal de las Personas Jurídicas y otros estudios de Derecho Penal"*, Grijley, Lima, 2010.

160. ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura, "Criminalidad Organizada, Unión Europea y sanciones a empresas" en AAVV, *"Criminalidad Organizada – Reunión de la Sección Nacional española Preparatoria del XVI Congreso de la AIDP en Budapest"*, Universidad Castilla-La Mancha, Almagro, 1999.